

FAITS SAILLANTS

Le 4^e Portrait de l'Observatoire des tout-petits démontre qu'il existe au Québec plusieurs politiques publiques, adoptées par les gouvernements, qui peuvent avoir des répercussions positives sur le bien-être et le développement des tout-petits. Parmi ces politiques, certaines visent directement le bien-être ou le développement de l'enfant, alors que d'autres cherchent à soutenir leurs parents ou à améliorer les conditions de vie des familles. Comme le développement d'un enfant est influencé par ses expériences dans les différents environnements où il grandit, les stratégies les plus efficaces sont celles qui intègrent à la fois des interventions directes auprès de l'enfant et des interventions plus larges qui agissent sur sa famille et tous les environnements dans lesquels grandit le tout-petit.

Les politiques publiques sont des actions stratégiques que les gouvernements posent afin d'atténuer certains enjeux de société (la pauvreté par exemple) ou afin d'accroître des phénomènes jugés souhaitables (comme l'adoption de saines habitudes de vie). Ces actions ont pour but ultime d'améliorer la qualité de vie de la population. La mise en œuvre de celles-ci peut être assumée par divers acteurs gouvernementaux, publics, privés ou communautaires.

Des politiques publiques importantes pour le développement et le bien-être des tout-petits

Ce Portrait de l'Observatoire des tout-petits démontre qu'il existe au Québec plusieurs politiques publiques qui peuvent avoir des répercussions positives sur le bien-être et le développement des tout-petits ainsi que sur la qualité de vie de leurs familles. Ces politiques sont élaborées et adoptées par le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec et les municipalités. Parmi ces politiques, certaines visent directement le bien-être ou le développement de l'enfant, alors que d'autres cherchent à soutenir leurs parents ou à améliorer les conditions de vie des familles.

En effet, le développement d'un enfant est influencé par ses expériences dans les différents environnements où il naît, vit et grandit, comme sa famille, les services éducatifs à l'enfance qu'il fréquente et sa communauté. C'est la raison pour laquelle le développement des enfants doit être soutenu par des politiques qui ciblent directement l'enfant et des politiques plus larges qui agissent sur tous les environnements dans lesquels évolue le tout-petit¹.



Des politiques qui visent directement le bien-être et le développement des tout-petits

Par exemple, le réseau des services de garde éducatifs subventionnés contribue au développement des tout-petits en leur offrant une stimulation complémentaire à celle des parents. Le programme *Agir tôt*, quant à lui, est conçu pour améliorer la détection et la prise en charge précoces des retards de développement chez les enfants, avant leur entrée à la maternelle.



Des politiques qui soutiennent les parents

Par exemple, le programme de Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE) vise notamment à apporter une forme de soutien social aux parents et à faciliter leur accès aux services sociaux et de santé. Le soutien financier accordé aux organismes communautaires qui œuvrent auprès des familles leur permet d'accompagner les mères et les pères dans leur rôle parental.



Des politiques qui améliorent les conditions de vie des tout-petits et de leur famille

Par exemple, le programme AccèsLogis Québec soutient les familles vulnérables en créant et en offrant en location des logements de qualité et abordables. Le Programme de soutien aux politiques familiales municipales incite quant à lui les municipalités à renforcer leurs rôles dans le développement de communautés répondant aux besoins des familles et des enfants.

Des études démontrent bien comment les politiques mises en œuvre au Québec ont eu des répercussions tangibles sur les enfants, leurs familles ou leurs conditions de vie.

Par exemple, **en 1995**, alors que le congé de paternité n'existait pas encore,

4,2 % des pères utilisaient une portion du congé parental.

En 2017, c'est

80 % des pères qui utilisent le congé parental, leur permettant de jouer un rôle actif durant la période périnatale. La recherche montre aussi qu'un congé d'au moins 5 semaines influence la façon dont un homme apprend à devenir père et continue à l'être par la suite. La présence paternelle contribuerait également à un meilleur partage des responsabilités parentales entre le père et la mère.





Au milieu des années 1990, seulement **20%** des enfants de 0 à 4 ans avaient accès à une place subventionnée dans un service de garde éducatif à l'enfance.

En 2019, c'était le cas pour **60,5%** des enfants, une bonne nouvelle, considérant que la fréquentation d'un service éducatif de qualité pendant la petite enfance favorise l'égalité des chances et peut réduire l'écart dans les résultats scolaires entre les enfants issus de milieux défavorisés et ceux provenant de la classe moyenne.

La participation des femmes au marché du travail a également considérablement augmenté au cours des 20 dernières années, grâce entre autres à la mise en œuvre des services de garde éducatifs à contribution réduite. **Le taux d'activité professionnelle des mères de 25 à 54 ans** dont le plus jeune enfant a moins de 6 ans a en effet augmenté de 1998 à 2018 (familles biparentales et monoparentales).

68,4% en 1998 à 75,8% en 2008 à 80,6% en 2018



En 2018, le Québec se positionnait d'ailleurs au 4^e rang des États ayant la plus forte proportion de femmes de 15 à 64 ans actives sur le marché du travail. Ce changement a pu contribuer à la diminution observée de la proportion de tout-petits vivant dans un ménage à faible revenu, qui est passée de **20,9%** en 2004 à **13,1%** en 2017.



Cet accroissement du taux d'emploi des mères s'accompagne toutefois d'un autre phénomène, soit l'évolution du stress lié au conflit famille-travail. En effet, **39% des mères de tout-petits présentaient un niveau élevé de stress lié à la conciliation des obligations familiales et extrafamiliales en 2018**, une augmentation de 5 points par rapport à 2012. Les parents qui vivent ce stress peuvent alors être plus irritables, moins chaleureux et moins constants avec leurs enfants.

Ce dernier exemple démontre à quel point les politiques publiques, prises individuellement, ne peuvent suffire. C'est la somme des politiques, cohérentes entre elles et actualisées dans une vision intégrée tenant compte du continuum de développement de l'enfant, qui est la plus susceptible d'assurer l'égalité des chances aux tout-petits du Québec. Le Portrait met aussi en lumière l'importance de la collaboration entre les différents paliers gouvernementaux, de même que celle d'impliquer d'autres acteurs que les décideurs politiques, comme les employeurs, les organisations communautaires et les organisations à but non lucratif.

DES DÉFIS RESTENT À RELEVER

Le Portrait permet aussi de constater que des défis demeurent, notamment en ce qui a trait à la mise en œuvre de certaines politiques publiques. Par exemple, certains programmes ne tiennent pas suffisamment compte des barrières d'accès qui empêchent des familles vulnérables de bénéficier des services qui ont pourtant été déployés pour elles. Les barrières d'accès aux services seraient particulièrement importantes chez les familles vivant de la pauvreté, les familles des communautés autochtones, les parents d'enfants à besoins particuliers et les enfants issus de l'immigration. Enfin, il ressort de ce Portrait qu'on dispose de peu d'études permettant de documenter la mise en œuvre des politiques publiques ainsi que leurs répercussions sur le développement des tout-petits. Pourtant, il est essentiel de pouvoir compter sur de telles études pour permettre à la société québécoise de prioriser les politiques les plus efficaces et d'en optimiser la mise en œuvre. Cela nous permettrait également de nous assurer que les conditions de gestion, la formation, le recrutement et le soutien sont optimisés, toujours en tenant compte des plus récentes avancées en matière de savoirs expérientiels et scientifiques.

IL EST POSSIBLE DE FAIRE MIEUX

En plus de dresser un état de situation, ce Portrait recense des exemples d'initiatives d'ici ou d'ailleurs qui peuvent devenir des sources d'inspiration et nourrir la réflexion pour améliorer nos politiques. Par exemple, alors qu'on sait que l'inabordabilité des logements vécue par les familles est associée à une plus grande vulnérabilité sur le plan du développement chez l'enfant, certains pays comme l'Autriche protègent des intérêts privés une grande proportion de logements sociaux sur leur territoire. La ville de Vienne est d'ailleurs l'une des rares capitales d'Europe à ne pas connaître de crise majeure du logement. En Australie, on a adopté en 2009 le *Fair Work Act*. Cette disposition de la loi donne aux parents de jeunes enfants le droit de demander des arrangements flexibles au travail, ce qui peut réduire le stress des parents. En Suède, le Programme de santé infantile (PSI) propose un service universel et gratuit aux familles à partir de la deuxième semaine de vie de l'enfant jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 6 ans. L'universalité du service permet de joindre des familles avec des besoins particuliers qui ne tenteraient pas d'obtenir ces services par eux-mêmes.

DES INÉGALITÉS QUI PERSISTENT

De manière générale, le Portrait révèle que malgré les nombreuses politiques publiques en place au Québec, des inégalités persistent. En effet, 1 famille sur 10 avec au moins un tout-petit vit encore de l'insécurité alimentaire, 13,6% des familles habitent dans un logement non abordable et 12% demeurent dans un logement de taille insuffisante. De plus, au mois de novembre 2019, 46 000 enfants attendaient toujours une place dans le réseau des services de garde. Cette inégalité des chances se reflète d'ailleurs dans les résultats de l'*Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017*, qui rapporte qu'un peu plus de 1 enfant sur 4 est vulnérable dans au moins un domaine de développement à son entrée à la maternelle, alors que cette proportion atteint 1 enfant sur 3 dans les milieux défavorisés. Les tout-petits vivant dans des familles à faible revenu, les tout-petits issus des communautés autochtones, les enfants ayant des besoins particuliers et les enfants immigrants et d'autres origines ethnoculturelles sont particulièrement touchés par ces inégalités, qui compromettent leur développement. Ces enfants font d'ailleurs l'objet d'une attention particulière dans le Portrait. Enfin, durant l'année 2020, la crise de la COVID-19 a accentué ces inégalités, en entraînant une hausse des fermetures d'entreprises, des mises à pied et des demandes d'assurance-emploi. On rapporte en effet environ 450 000 pertes d'emplois en raison des effets de la pandémie de COVID-19, de mars à juin 2020. Les familles vulnérables sont d'ailleurs celles qui ont été frappées le plus durement par la crise, et les effets risquent d'être ressentis pendant plusieurs années.

POUR LA SUITE DES CHOSSES

Alors que sera déposé prochainement le rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse et que plusieurs facteurs de risque de la maltraitance perdurent au Québec et ont été exacerbés par la pandémie, il devient plus que jamais essentiel que nos politiques soient non seulement maintenues, mais surtout mises en œuvre de façon optimale. En parallèle, de « nouveaux » enjeux attireront l'attention des décideurs politiques dans les années à venir. Pensons par exemple aux changements climatiques ou aux inégalités en santé ou en éducation qui ont été exacerbées par la crise de la COVID-19. Pensons aux inégalités qui persistent encore au Québec en matière d'accès à Internet. Ou encore à l'accès au transport collectif dans les milieux urbains qui sont de plus en plus densément peuplés ou dans les milieux ruraux, où ils sont très souvent inexistantes. Pensons aussi à l'intégration des populations immigrantes qui sont en croissance importante et rapide dans certains pays industrialisés (Canada, États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, etc.). Les politiques publiques existantes peuvent constituer de puissants leviers pour favoriser le bien-être et le développement des tout-petits, *a fortiori* lorsqu'elles s'intègrent dans une vision globale, où chacune joue un rôle complémentaire avec l'autre. Elles gagneraient donc à être maintenues et consolidées pour préserver les progrès dans ces domaines, mais aussi actualisées pour tenir compte des nouvelles réalités auxquelles le Québec devra s'adapter.





CONTEXTE

POURQUOI UN PORTRAIT SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES?

Depuis 2016, les portraits de l'Observatoire des tout-petits ont porté sur deux questions fondamentales : « Comment se portent les tout-petits du Québec ? » et « Dans quels environnements grandissent-ils ? » Ce Portrait vise à répondre à une nouvelle question, tout aussi importante : « Que faisons-nous au Québec pour nos tout-petits et leur famille et, plus particulièrement, quel rôle jouent les politiques publiques ? »

Nous avons souhaité produire ce Portrait d'abord pour effectuer une recension des principales politiques publiques municipales, provinciales et fédérales qui sont en place et qui peuvent améliorer les conditions de vie et le développement des tout-petits du Québec. Ensuite, nous avons voulu documenter l'état de la situation concernant ces politiques publiques au Québec, leurs effets escomptés sur le développement de l'enfant et les pistes d'amélioration proposées par la recherche scientifique. L'expression « politiques publiques » est définie plus en détail dans la section qui suit.

QUE TROUVE-T-ON DANS CE NOUVEAU PORTRAIT SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ?

Ce Portrait contient 14 chapitres qui couvrent un ensemble de thématiques allant du dépistage précoce des vulnérabilités à l'accès à des services éducatifs de qualité, en passant par la conciliation famille-travail-études, le financement des organismes communautaires et le transport collectif. Ces thématiques ont été rigoureusement sélectionnées par un comité-conseil formé d'experts du secteur de la petite enfance, qui proviennent des milieux de la recherche, de la santé publique et de l'action sur le terrain auprès des tout-petits et de leur famille.

Chaque chapitre du Portrait présente des données sur l'étendue de l'enjeu social abordé (p. ex. : le problème de l'accès à un logement abordable et ses répercussions sur le développement des tout-petits). Les principales politiques publiques municipales, provinciales et fédérales visant à répondre à ce problème sont ensuite présentées, ainsi que les effets de ces politiques sur le développement des tout-petits, leurs parents et leurs conditions de vie. Enfin, chaque chapitre propose des pistes pour l'amélioration de nos politiques publiques, issues des recherches scientifiques menées au Québec ou à l'international. De plus, une section a été prévue pour aborder spécifiquement les leviers municipaux. Cette section est présentée aux pages 170 à 202 et comprend la question des politiques familiales municipales, les espaces publics extérieurs propices aux jeux et l'accès des tout-petits et de leur famille au transport collectif.

LE RÔLE DU SECTEUR COMMUNAUTAIRE

Bien que le cœur de ce Portrait porte sur le rôle des politiques publiques et des programmes gouvernementaux, il nous apparaissait important de positionner le rôle complémentaire que peuvent avoir d'autres secteurs de la société comme le secteur communautaire.

SECTEUR COMMUNAUTAIRE

Des exemples illustrant le rôle essentiel et complémentaire que peut avoir le milieu communautaire sont présentés dans des encadrés comme celui-ci tout au long du document. De plus, une attention particulière a été accordée au chapitre sur le soutien aux organismes communautaires, présenté à la page 149. Ce chapitre a en effet été bonifié d'un tableau qui vise à rendre compte des différentes facettes de l'action communautaire, que ce soit des services offerts aux tout-petits et à leurs parents ou des actions permettant d'agir sur les conditions de vie des familles.



LES RÉALITÉS PARTICULIÈRES DE CERTAINS TOUT-PETITS

Les discussions tenues au sein du comité-conseil et avec différents experts ont également fait ressortir l'importance d'accorder une attention particulière aux réalités vécues par certains tout-petits.



LES TOUT-PETITS ISSUS DE L'IMMIGRATION

Lorsque la documentation le permettait, des encadrés comme celui-ci ont été consacrés aux réalités et aux politiques propres aux tout-petits issus de l'immigration au Québec.



LES TOUT-PETITS AYANT DES BESOINS PARTICULIERS

Des encadrés comme celui-ci ont été disposés tout au long du rapport pour aborder des politiques et des réalités propres aux tout-petits ayant des besoins particuliers.



LES TOUT-PETITS DES PREMIERS PEUPLES

Enfin, le Portrait se conclut par une section qui met en lumière les réalités des tout-petits des Premières Nations qui vivent au sein d'une communauté et des tout-petits autochtones qui vivent en milieu urbain. Il y est notamment question des problèmes d'accès aux services auxquels ils font plus souvent face, de l'importance de l'intégration de leur langue et de leur culture dans les services éducatifs qu'ils fréquentent ainsi que des politiques publiques qui les concernent directement, comme le principe de Jordan.

COMMENT CE PORTRAIT A-T-IL ÉTÉ PRODUIT ?

Chacun des chapitres thématiques du Portrait a été rédigé par l'équipe de l'Observatoire à partir d'une recension des écrits et d'une analyse scientifique produites par des chercheurs universitaires ou du secteur de la santé publique. Il a ensuite été révisé par l'autrice ou l'auteur de la recension et de l'analyse, ainsi que par un ou deux réviseurs externes. Les personnes ayant contribué à chacun des chapitres sont nommées au début de chaque chapitre. De plus, un comité formé de quatre experts a procédé à la révision de l'ensemble du document. Les membres de ce comité de révision sont présentés dans la page des crédits au début du rapport. Enfin, des experts spécialistes des réalités des tout-petits issus de l'immigration, des tout-petits autochtones et des enfants ayant des besoins particuliers nous ont aidés à intégrer des contenus propres à chacun de ces sous-groupes.

Les informations présentées dans ce Portrait proviennent d'une diversité de sources de connaissances : articles scientifiques internationaux, rapports d'enquête sur la population québécoise, documents produits par des instances gouvernementales, mémoires d'organismes à but non lucratif, etc.

À cet égard, chaque chapitre est distinct, puisque la quantité et le type d'informations disponibles sont inégaux d'une thématique à l'autre. C'est notamment le cas pour les politiques municipales, qui font l'objet de peu de recherches. Cela dit, tous les chapitres rapportent les connaissances les plus récentes, rigoureuses et pertinentes dont nous disposons au regard de la thématique qu'ils abordent.

Ce Portrait n'a aucune prétention d'exhaustivité. Nous avons tenté de présenter les politiques publiques les plus pertinentes pour chaque thématique abordée. D'autres politiques pouvant être favorables aux tout-petits peuvent exister, mais avoir été mises de côté faute de documentation à leur sujet. Certaines peuvent aussi avoir échappé à notre attention. Nous vous invitons alors à communiquer avec nous afin que nous puissions les ajouter dans la prochaine édition de ce Portrait.

Il en va de même pour les tout-petits et les familles dont nous faisons le portrait. Nous avons tenté de les dépeindre dans toute leur diversité, mais il se peut que certains groupes aient mérité davantage d'attention. Ce manque de considération peut aussi être dû à une absence de documentation à leur sujet.

Ce Portrait de l'Observatoire des tout-petits a été un travail de longue haleine.
Son aboutissement n'aurait pu être possible sans la généreuse contribution
de la soixantaine d'experts qui ont participé à sa réalisation.
Nous les remercions tous sincèrement.

