

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

**Projet de loi modifiant la Loi sur
l'instruction publique et d'autres
dispositions à l'égard des services de
l'éducation préscolaire destinés aux élèves
âgés de 4 ans**

**Ministère de l'Éducation et de
l'Enseignement supérieur**

14 février 2019

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Définition du problème

Le gouvernement du Québec a fait de l'Éducation sa priorité, particulièrement au regard de la petite enfance, en souhaitant permettre à chaque enfant de bénéficier de toutes les chances possibles d'arriver en première année du primaire avec les acquis permettant d'assurer sa pleine et entière réussite. Pour ce faire, des gestes concrets sont proposés pour élargir l'éventail de services éducatifs offerts aux enfants, notamment l'introduction de l'accès à la maternelle dès l'âge de 4 ans.

Rappelons qu'au Québec, le droit au service de l'éducation préscolaire est reconnu à l'enfant de 5 ans. Toutefois, le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (ci-après le « ministre ») dispose déjà du pouvoir de permettre l'organisation, par les commissions scolaires, de services éducatifs de l'éducation préscolaire destinés à des enfants de 4 ans vivant en milieu défavorisé (ci-après la « maternelle 4 ans à temps plein »).

Par un projet de loi qui viserait à introduire l'accès universel et facultatif à la maternelle 4 ans à temps plein d'ici 2023-2024, le gouvernement désire mettre en place les leviers permettant d'intervenir plus tôt en milieu scolaire et d'offrir aux parents d'enfants de 4 ans un choix entre les services de garde éducatifs à l'enfance déjà disponibles et une entrée à la maternelle à temps plein.

Proposition du projet

Le projet de loi propose principalement :

- que la maternelle 4 ans à temps plein soit déployée à plus grande échelle, à compter du 1^{er} juillet 2020, de sorte qu'un enfant de 4 ans puisse, sans égard au milieu économique dans lequel il vit, la fréquenter dans le respect de conditions et de modalités établies par le ministre;
- que le droit à la maternelle à temps plein pour tout enfant de 4 ans soit reconnu, à la date fixée par le gouvernement;
- que l'âge d'admissibilité à des services de l'éducation préscolaire dispensés par un établissement d'enseignement privé soit fixé à 4 ans à la date de la sanction de la loi en vue de l'année scolaire 2020-2021.

Ainsi, au terme de l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions du projet de loi, le réseau public offrirait la maternelle à temps plein à tout enfant de 4 ans s'y inscrivant. Par ailleurs, à la date de la sanction de la loi, les établissements d'enseignement privés pourraient également offrir ce service, s'ils le souhaitent, en vue de l'année scolaire 2020-2021.

Impacts

Dans un premier temps, les modifications proposées permettraient aux établissements d'enseignement privés qui le désirent, dès la sanction de la loi et en vue de l'année scolaire 2020-2021, d'offrir la maternelle 4 ans à temps plein. Ainsi, elles n'impliqueraient aucune nouvelle obligation ni aucun coût supplémentaire pour ces établissements.

Dans un second temps, il est plausible que le libre choix accordé aux parents, entre la maternelle à temps plein et les services de garde éducatifs à l'enfance, pourrait entraîner une perte de clientèle pour le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance, et ce, principalement pour les garderies non subventionnées et pour les personnes responsables d'un service de garde en milieu familial. Deux scénarios sont analysés, soit une fréquentation de la maternelle à temps plein par 50 % ou 80 % des enfants de 4 ans à compter de 2023-2024 :

- Les services de garde en milieu familial pourraient avoir à composer avec un manque à gagner de 98,4 millions de dollars (scénario à 50 %) ou de 202,7 millions de dollars (scénario à 80 %) (annuel récurrent). La perte de clientèle pour les services de garde en milieu familial équivaldrait à environ 196 (scénario à 50 %) ou 2 317 services (scénario à 80 %), correspondant à autant de personnes responsables d'un tel service (moyenne de 6 enfants par personne), si cette perte était concentrée. En fait, le nombre de responsables qui pourraient cesser leurs activités est difficile à estimer, la perte de clientèle étant distribuée parmi la plupart d'entre eux : c'est plutôt la baisse de leurs revenus qui pourrait en inciter certains à se tourner vers une autre activité économique.
- Les garderies non subventionnées pourraient avoir à composer avec un manque à gagner de 88,3 millions de dollars (scénario à 50 %) ou de 182,0 millions de dollars (scénario à 80 %) (annuel récurrent). La perte de clientèle dans les garderies non subventionnées pourrait entraîner un besoin d'environ 59 postes (scénario à 50 %) ou l'abolition d'environ 910 postes d'éducatrices ou d'éducateurs à l'enfance (scénario à 80 %) (moyenne de 10 enfants par éducatrice ou éducateur).

Toutefois, le déploiement de la maternelle 4 ans à temps plein devrait amener la création des postes réguliers suivants dans le réseau scolaire (équivalent à temps complet) :

- 3 028 (scénario à 50 %) ou 5 081 (scénario à 80 %) enseignantes ou enseignants;
- 1 514 (scénario à 50 %) ou 2 540 (scénario à 80 %) ressources spécialisées dans le développement des enfants d'âge préscolaire, en appui à mi-temps au personnel enseignant dans les classes de maternelle 4 ans à temps plein;
- au moins 621 (scénario à 50 %) ou 1 060 (scénario à 80 %) éducatrices ou éducateurs en services de garde en milieu scolaire;

- nombre indéterminé d'autres employées et employés professionnels ou de soutien.

Les éducatrices et éducateurs à l'enfance présenteraient un profil plus qu'intéressant pour occuper de tels postes, principalement ceux des deuxième et troisième catégories ci-dessus. Par ailleurs, rappelons qu'une rareté de main-d'œuvre qualifiée est observée dans le domaine des services de garde éducatifs à l'enfance. Ce contexte est favorable à la relocalisation des gens qui pourraient perdre leur emploi.

De plus, les personnes responsables de services de garde en milieu familial qui satisfont aux exigences de qualification pourraient aussi se trouver un nouvel emploi dans le domaine.

Au total, le bilan net du déploiement de la maternelle 4 ans à temps plein impliquerait la création de 5 022 (scénario à 50 %) ou 5 449 emplois (scénario à 80 %).

Il est à noter que les scénarios de pertes d'emplois dans le secteur privé ne tiennent pas compte des éléments ci-dessous, qui auraient pour effet d'atténuer les impacts présentés dans le présent document dans une proportion indéterminée.

- Les enfants qui ne bénéficient d'aucun service et qui sont en attente d'une place en service de garde (inscrits au Guichet unique d'accès aux places en services de garde La Place 0-5) ne sont pas inclus dans les estimations. Ces enfants sont déjà disponibles pour combler des places éventuellement libérées.
- Considérant l'engagement gouvernemental à agir tôt pour que chaque enfant puisse développer son plein potentiel, notamment par l'augmentation du nombre d'enfants fréquentant des services régis par l'État, des actions visant à joindre des enfants qui ne fréquentent actuellement aucun service devraient être entreprises. Ainsi, il est envisageable que les taux de fréquentation des services de garde éducatifs à l'enfance, principalement pour les enfants âgés de 0 à 3 ans, soient en hausse dans les prochaines années.

Il importe également de noter que ces coûts correspondent à la perte de revenus brute que pourrait impliquer le projet, en raison de la diminution de la clientèle. Ils ne tiennent pas compte des économies de dépenses que générerait cette même diminution de clientèle dans les services de garde en milieu familial ni dans les garderies non subventionnées (GNS).

Exigences spécifiques

Bien qu'il générera un possible manque à gagner pour le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance, le projet de loi proposé ne leur imposera pas de nouvelles règles. En conséquence, ce projet ne prévoit pas de dispositions spécifiques aux PME ou relatives à la coopération et à l'harmonisation réglementaires, aucune analyse comparative relative à la compétitivité des entreprises ne peut être réalisée, et le respect des fondements et principes de bonne réglementation ne peut pas être démontré.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Admissibilité aux services éducatifs de l'éducation préscolaire

Au Québec, le droit au service de l'éducation préscolaire est conféré par la *Loi sur l'instruction publique* (RLRQ, chapitre I-13.3, ci-après la « LIP ») à toute personne à compter du premier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire où elle a atteint l'âge d'admissibilité, soit 5 ans. Un tel droit au service de l'éducation préscolaire implique comme corollaire qu'une offre de services doit être disponible pour tous les enfants de 5 ans qui souhaitent exercer ce droit, et ce, même si la fréquentation scolaire à cet âge est facultative et relève du choix des parents.

Toutefois, la LIP accorde au ministre le pouvoir de permettre l'organisation par les commissions scolaires, aux conditions et modalités qu'il établit, de services de l'éducation préscolaire destinés à des enfants vivant en milieu défavorisé et ayant atteint l'âge de 4 ans (maternelle 4 ans à temps plein en milieu défavorisé). Pour l'année scolaire 2018-2019, ce sont 4 379 enfants qui en bénéficient dans 394 classes (314 écoles, 70 commissions scolaires)¹.

De plus, la LIP prévoit que le gouvernement peut, dans le Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire (RLRQ, chapitre I-13.3, r. 8, ci-après le « Régime pédagogique »), permettre l'admission d'élèves ou de catégories d'élèves âgés de moins de 5 ans et préciser les services éducatifs qui leur sont offerts. Ainsi, l'enfant vivant en milieu économiquement faible et l'enfant handicapé qui ont atteint l'âge de 4 ans et dont les parents font la demande sont admis à l'éducation préscolaire. Dans ces cas, le gouvernement a également déterminé que les services éducatifs qui leur sont offerts sont des services de l'éducation préscolaire à mi-temps (maternelle 4 ans à mi-temps). Pour l'année scolaire 2018-2019, ce sont 2 790 enfants qui sont admis à ces services dans 222 écoles (51 commissions scolaires)².

¹ Données provisoires.

² Données provisoires.

Engagements gouvernementaux

Le souci de bien accompagner les enfants, en leur offrant un riche éventail de possibilités de développement, est au cœur des priorités gouvernementales. De manière plus spécifique, le gouvernement s'est engagé à agir tôt pour que chaque enfant puisse développer son plein potentiel, notamment par l'identification hâtive de retards de développement ainsi que par l'accès universel et facultatif à la maternelle 4 ans à temps plein d'ici l'année scolaire 2023-2024. Parallèlement à ce nouveau développement, les services de garde éducatifs à l'enfance demeureront un choix accessible aux parents d'enfants de 4 ans qui le désirent. Ainsi, combiné aux places disponibles dans les services de garde éducatifs à l'enfance, l'accès universel à la maternelle 4 ans à temps plein permettrait d'accueillir davantage d'enfants dans divers services éducatifs structurés et régis par l'État.

Il s'agit là de l'une des importantes contributions attendues du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur dans le cadre du projet *Agir tôt et de manière concertée*, dont les travaux sont déjà entamés et menés en collaboration avec le ministère de la Famille ainsi que le ministère de la Santé et des Services sociaux. Ce projet vise à profiter de chaque occasion pour dépister les retards de développement et y répondre en mettant à contribution toutes les ressources disponibles afin de favoriser le développement du plein potentiel de chaque enfant. Par cette collaboration renforcée entre les trois ministères et par l'accès universel à la maternelle 4 ans à temps plein, davantage d'enfants devraient bénéficier de services éducatifs et de services de garde éducatifs à l'enfance régis par l'État, ce qui faciliterait l'identification de facteurs de vulnérabilité chez certains par leur présence auprès de personnel enseignant, éducateur et professionnel compétent pour détecter des retards de développement et agir en conséquence.

D'ailleurs, les services éducatifs de l'éducation préscolaire ainsi que les services de garde éducatifs à l'enfance régis par l'État et destinés aux enfants âgés de 4 ans visent à renforcer, dans tous les domaines de développement (physique et moteur, affectif, social, langagier, cognitif), l'acquisition de capacités essentielles à la réussite scolaire, favorisant ainsi l'égalité des chances.

En effet, agir tôt et mieux soutenir les enfants et leurs parents sont des moyens reconnus par la recherche pour favoriser la persévérance scolaire et prévenir le décrochage. De plus, la relation entre l'intervention précoce et la réussite des jeunes a également été démontrée, notamment en raison de ses effets sur :

- le développement des habiletés cognitives, linguistiques et sociales sur lesquelles se construit notamment l'apprentissage de la lecture;
- le développement du vocabulaire des enfants issus de la classe moyenne et de milieux défavorisés.

Par ailleurs, la documentation existante sur les avantages et les coûts des programmes d'éducation préscolaire permet de conclure que les investissements dans les services de la petite enfance ont des effets bénéfiques à long terme sur les conditions socioéconomiques, la carrière et le bien-être.

Ainsi, la réalisation des engagements gouvernementaux favoriserait la persévérance et la réussite scolaires et, à plus long terme, l'apprentissage tout au long de la vie ainsi que la participation active et la contribution significative des jeunes à leur environnement social et économique.

Déploiement de services de la maternelle 4 ans à temps plein pour l'année scolaire 2019-2020

Le ministre compte poursuivre et accélérer le déploiement de services de la maternelle 4 ans à temps plein lors de l'année scolaire 2019-2020, et ce, en exerçant le pouvoir discrétionnaire que lui confère actuellement l'article 461.1 de la LIP. En effet, il lui sera possible d'élargir la définition de l'expression « élève vivant en milieu défavorisé » dans les conditions et modalités qu'il établit, dans les limites de la loi, afin de rendre admissible un maximum d'enfants à la maternelle 4 ans à temps plein. Ainsi, les enfants résidant dans une unité de peuplement dont l'indice de milieu socioéconomique (IMSE) se situe parmi les 50 % plus défavorisés seraient admissibles au service. Par ailleurs, les écoles ayant un IMSE se situant parmi les 50 % plus défavorisés pourraient ouvrir des classes et y accueillir des enfants, sans égard à leur lieu de résidence. À titre comparatif, seuls les enfants résidant dans une unité de peuplement dont l'IMSE se situe parmi les 30 % plus défavorisés sont admissibles au service pour l'année scolaire 2018-2019.

À l'automne 2018, le Ministère a sondé les commissions scolaires, sur la base de ces éventuels critères, afin de connaître leur capacité d'accueil de nouvelles classes pour l'année scolaire 2019-2020. En fonction de la disponibilité des ressources, l'analyse des résultats permet d'anticiper l'ajout de plus de 200 classes aux 394 déjà ouvertes.

Malgré cela, l'environnement juridique actuel limite l'admissibilité à la maternelle à temps plein aux enfants de 4 ans vivant en milieu défavorisé. Ce cadre demeure insuffisant pour permettre que des services éducatifs de l'éducation préscolaire soient accessibles à tous les enfants âgés de 4 ans du Québec et que les parents puissent choisir librement entre de tels services à temps plein ou des services de garde éducatifs à l'enfance, contrairement à l'engagement pris par le gouvernement d'agir tôt pour l'ensemble des enfants du Québec.

En conséquence, une modification des lois existantes devrait permettre le déploiement progressif et à grande échelle de services de la maternelle 4 ans à temps plein à partir de l'année scolaire 2020-2021, pour qu'ils soient accessibles et offerts, à compter de l'année scolaire 2023-2024, sous réserve de la prise d'un décret du gouvernement à cet effet, à tous les enfants âgés de 4 ans du Québec désirant en bénéficier.

2. PROPOSITION DU PROJET

D'abord, l'offre à plus grande échelle de services de la maternelle 4 ans à temps plein et leur déploiement progressif en vue d'atteindre une offre sur tout le territoire du Québec pourraient être possibles par l'élargissement, dans la LIP, du pouvoir du ministre de prévoir l'organisation, par les commissions scolaires, de services éducatifs de l'éducation préscolaire de manière à ce que :

- ces services puissent être destinés à tout élève de 4 ans, sans égard au milieu économique dans lequel il vit;
- le ministre continue d'établir les conditions et modalités visant l'organisation de ces services, après consultation du ministre de la Famille;
- la possibilité pour une commission scolaire de se soustraire aux objectifs fixés par le ministre soit retirée.

Ces modifications pourraient entrer en vigueur à la sanction de la loi et s'appliquer uniquement à compter de l'année scolaire 2020-2021.

De plus, des modifications pourraient être apportées à la *Loi sur l'enseignement privé* (RLRQ, chapitre E-9.1, ci-après la « LEP »), pour que l'âge d'admissibilité à l'éducation préscolaire soit de 4 ans, plutôt que de 5 ans comme actuellement; ces modifications pourraient entrer en vigueur à la sanction de la loi en vue de l'année scolaire 2020-2021.

Finalement, le droit au service de l'éducation préscolaire pour tout enfant de 4 ans pourrait être reconnu et entrer en vigueur à la date ou aux dates que pourrait fixer le gouvernement : dans la LIP, l'âge d'admissibilité à l'éducation préscolaire serait de 4 ans, plutôt que de 5 ans comme actuellement.

Ainsi, à terme :

- le réseau scolaire public devrait offrir les services de la maternelle 4 ans à temps plein à tout enfant de 4 ans dont le parent désire qu'il en bénéficie;
- les établissements d'enseignement privés pourraient, s'ils le désirent et aux conditions prévues par la LEP, offrir la maternelle 4 ans à temps plein.

Le déploiement de la maternelle 4 ans à temps plein jusqu'à son universalité offrirait aux parents le libre choix du service auquel inscrire leur enfant de 4 ans, et ce, en fonction de divers facteurs personnels. Ainsi, le déploiement aurait comme impact de joindre davantage d'enfants de 4 ans; une proportion de ceux-ci ne recourant actuellement à aucun service, et une autre qui pourrait provenir des services de garde éducatifs à l'enfance en place.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

L'engagement gouvernemental vise le déploiement à plus grande échelle de la maternelle 4 ans à temps plein et, à terme, la reconnaissance du droit à l'éducation préscolaire de tous les enfants de 4 ans. Il est impossible de donner suite à cet engagement sans modifier le cadre légal actuel (LIP et LEP).

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1. Description des secteurs touchés

Au Québec, 165 établissements d'enseignement privés offrent la maternelle 5 ans et pourraient souhaiter offrir également la maternelle 4 ans.

Les services de garde éducatifs à l'enfance régis, quant à eux, regroupent :

- 1 570 installations en centre de la petite enfance : 95 881 places, 23 609 employés de personnel de garde (équivalent à temps complet);
- 713 garderies privées subventionnées : 47 108 places, 9 535 employés de personnel de garde (équivalent à temps complet);
- 12 779 personnes responsables d'un service de garde en milieu familial (91 604 places), sous la coordination de 161 bureaux coordonnateurs (825 employés [équivalent à temps complet]);
- 1 275 garderies privées non subventionnées : 69 796 places, 6 865 employés de personnel de garde (équivalent à temps complet).

En 2017-2018, le financement des services de garde éducatifs à l'enfance s'élevait à 2 889,4 millions de dollars pour le ministère de la Famille (prévision à 2 985,5 millions de dollars en 2018-2019). Ce montant inclut les subventions versées par le ministère de la Famille ainsi que la contribution de base et additionnelle des parents.

4.2. Coûts pour les entreprises

Le projet de loi n'implique aucune nouvelle obligation et donc aucun coût supplémentaire pour les établissements d'enseignement privés, qu'il s'agisse d'un coût direct lié à la conformité aux règles, d'un coût lié aux formalités administratives ou d'un manque à gagner.

En ce qui concerne les services de garde éducatifs à l'enfance, le projet de loi n'implique aucun coût direct lié à la conformité aux règles ni de coût lié aux formalités administratives. Cependant, il implique un potentiel manque à gagner en raison d'un éventuel déplacement de la clientèle.

TABLEAU 1

Manque à gagner à terme (2023-2024)

(en millions de dollars)

	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents) Scénario avec 50 % des enfants de 4 ans inscrits à la maternelle	Années subséquentes (coûts récurrents) Scénario avec 80 % des enfants de 4 ans inscrits à la maternelle
Services de garde en milieu familial : perte de clientèle	0,0	98,4	202,7
Garderies non subventionnées : perte de clientèle	0,0	88,3	182,0
TOTAL DU MANQUE À GAGNER	0,0	186,7	384,7

TABLEAU 2

Synthèse des coûts pour les entreprises à terme (2023-2024)

(en millions de dollars)

	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents) Scénario avec 50 % des enfants de 4 ans inscrits à la maternelle	Années subséquentes (coûts récurrents) Scénario avec 80 % des enfants de 4 ans inscrits à la maternelle
Coûts directs liés à la conformité aux règles	0,0	0,0	0,0
Coûts liés aux formalités administratives	0,0	0,0	0,0
Manque à gagner	0,0	186,7	384,7
TOTAL DES COÛTS POUR LES ENTREPRISES	0,0	186,7	384,7

4.3. Économies pour les entreprises

Les pertes de clientèle dans les services de garde en milieu familial et dans les garderies non subventionnées généreraient également des économies de dépenses, qui demeurent indéterminées.

4.4. Synthèse des coûts et des économies

TABLEAU 3

Synthèse des coûts et des économies à terme (2023-2024)

(en millions de dollars)

	Période d'implantation (coûts et économies non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents) Scénario avec 50 % des enfants de 4 ans inscrits à la maternelle	Années subséquentes (coûts récurrents) Scénario avec 80 % des enfants de 4 ans inscrits à la maternelle
Total des coûts pour les entreprises	0,0	186,7	384,7
Total des économies pour les entreprises	0,0	indéterminé	indéterminé
COÛTS POUR LES ENTREPRISES (PERTES BRUTES SANS TENIR COMPTE DES ÉCONOMIES)	0,0	186,7	384,7

4.5. Hypothèses utilisées pour l'estimation des coûts et des économies

Le projet de loi proposé vise à permettre l'offre à plus grande échelle de services de la maternelle 4 ans à temps plein ainsi que leur déploiement progressif en vue d'atteindre une offre sur tout le territoire du Québec. Ses effets sont largement tributaires du taux d'adhésion à la maternelle à temps plein par les enfants de 4 ans, qui demeure difficilement prévisible considérant la présence des services de garde éducatifs à l'enfance ainsi que la volonté de laisser le libre choix aux parents. En effet, ces derniers peuvent considérer différents facteurs au moment d'effectuer leur choix. Par exemple : la fratrie, la distance entre l'établissement et le domicile, l'organisation familiale, la maturité de l'enfant, la condition de l'enfant, la disponibilité des services, les coûts, la durée des journées de garde, le nombre de jours de garde offerts durant l'année.

Ainsi, les effets sont estimés selon deux scénarios d'adhésion au service de la maternelle à temps plein à compter de 2023-2024, soit 50 % ou 80 % des enfants de 4 ans. Bien que l'objectif de 2023-2024 ne soit pas fixé légalement dans les solutions proposées, celui-ci est utilisé pour les calculs considérant l'engagement pris par le gouvernement.

Déplacements des clientèles actuelles

Les déplacements de clientèle sont incertains étant donné l'imprévisibilité des changements de comportement des parents, souvent fondés sur des facteurs qui leur sont propres. Néanmoins, les éléments suivants ont été considérés :

- centres de la petite enfance (CPE) et garderies subventionnées (GS) :
 - service disponible tous les jours ouvrables de l'année ;

- qualification du personnel éducateur : diplôme d'études collégiales en éducation à la petite enfance ou équivalence reconnue;
- accent mis au cours des dernières années sur la qualité du programme éducatif;
- facilité pour les parents d'échanger avec les éducatrices et la direction;
- garderies non subventionnées (GNS) :
 - offre similaire à celle des CPE et des GS pour les jours et heures d'ouverture et soumise à la même réglementation;
 - l'abolition graduelle envisagée de la contribution additionnelle pourrait influencer le choix des parents;
- personnes responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG) reconnues par un bureau coordonnateur (BC) :
 - moins grande amplitude des jours d'ouverture que les CPE, les GS et les GNS;
 - exigence de qualification : cours de secourisme adapté à la petite enfance et 45 heures de formation portant sur le rôle d'une RSG, le développement de l'enfant, la sécurité, la santé et l'alimentation et le programme éducatif prévu par la loi;
 - proximité entre le parent et la RSG.

En conséquence, les déplacements probables des clientèles sont estimés ainsi :

- Les enfants de 4 ans qui ne fréquentent aucun service ou qui fréquentent actuellement un service de garde éducatif à l'enfance s'inscriraient à la maternelle 4 ans à temps plein dans la même proportion que les autres enfants de 4 ans (50 % ou 80 %, selon les scénarios proposés).
- Les places libérées dans les CPE et les GS seraient comblées par des enfants de 18 à 47 mois provenant des RSG et des GNS.
- Les pertes de clientèle dans les services de garde éducatifs à l'enfance seraient réparties uniquement entre les RSG et les GNS dans la proportion des places qu'elles offrent actuellement, soit respectivement 56,8 % et 43,2 %.

Projections démographiques

Pour estimer le nombre de places occupées actuellement par les enfants de 0 à 4 ans dans le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance, le taux de fréquentation de ces services pour chaque groupe d'âge a été appliqué à l'estimation démographique de l'Institut de la statistique du Québec pour 2018, soit :

- 28,1 % des enfants âgés de moins de 1 an;
- 62,8 % des enfants âgés de 1 an;
- 66,4 % des enfants âgés de 2 ans;
- 71,8 % des enfants âgés de 3 ans;
- 71,9 % des enfants âgés de 4 ans.

Par, ailleurs les projections démographiques de l'Institut de la statistique du Québec prévoient une augmentation du nombre d'enfants de 0 à 4 ans au Québec d'ici 2023 :

- hausse de 1 684 du nombre d'enfants de moins de 1 an;
- hausse de 2 769 du nombre d'enfants de 1 an;
- hausse de 3 505 du nombre d'enfants de 2 ans;
- hausse de 3 908 du nombre d'enfants de 3 ans;
- hausse de 4 203 du nombre d'enfants de 4 ans.

Les taux de fréquentation des services de garde éducatifs à l'enfance ont été appliqués à chaque groupe d'âge de 0 à 3 ans dans le but d'estimer le nombre de nouveaux enfants qui s'ajouteront au réseau d'ici 2023. Pour les enfants de 4 ans, 50 % ou 80 % ont été considérés inscrits à la maternelle à temps plein, et les autres ont été répartis entre les services de garde éducatifs à l'enfance et les « hors services régis », selon la même proportion qu'actuellement.

TABLEAU 4

Variation de la fréquentation des services par les enfants âgés de 0 à 4 ans en 2023-2024 par rapport à 2018-2019

(nombre d'enfants)

	2023-2024 50 % des enfants à la maternelle 4 ans	2023-2024 80 % des enfants à la maternelle 4 ans
Maternelle 4 ans	+ 40 741	+ 69 486
Centres de la petite enfance	-	-
Garderies subventionnées	-	-
Services de garde en milieu familial	- 12 007	- 24 733
Garderies non subventionnées	- 9 148	- 18 845
Hors services régis	- 3 516	- 9 839

* Note : La somme de chaque colonne est égale à 16 069, soit le nombre d'enfants de 0 à 4 ans supplémentaires qui devraient composer la population québécoise en 2023 par rapport à 2018.

Précisions relatives aux effets estimés

Même si les variations présentées dans le tableau précédent sont celles utilisées pour évaluer les différents impacts dans le présent document, il importe de souligner que les éléments ci-dessous, qui auraient pour effet d'atténuer les impacts présentés dans le présent document dans une proportion indéterminée, n'ont pu être pris en considération dans l'analyse.

- Les enfants qui ne bénéficient d'aucun service et qui sont en attente d'une place en service de garde (inscrits au Guichet unique d'accès aux places en services de garde La Place 0-5) ne sont pas inclus dans les estimations. Ces enfants sont déjà disponibles pour combler des places éventuellement libérées.

- Considérant l'engagement gouvernemental à agir tôt pour que chaque enfant puisse développer son plein potentiel, notamment par l'augmentation du nombre d'enfants fréquentant des services régis par l'État, des actions visant à joindre des enfants qui ne fréquentent actuellement aucun service devraient être entreprises. Ainsi, il est envisageable que les taux de fréquentation des services de garde éducatifs à l'enfance, principalement pour les enfants âgés de 0 à 3 ans, soient en hausse dans les prochaines années.

Coûts

Les coûts pour les prestataires de services de garde qui pourraient perdre de la clientèle ont été estimés ainsi :

- Les personnes responsables d'un service de garde en milieu familial perdraient la subvention du ministère de la Famille (environ 6 400 \$ par enfant par année) et les contributions parentales (8,25 \$ par enfant par jour).
- Il n'existe pas de statistiques officielles sur le tarif quotidien moyen des garderies non subventionnées. Toutefois, selon l'Enquête auprès des propriétaires de garderies non subventionnées, réalisée par le ministère de la Famille d'octobre 2013 à janvier 2014, le tarif moyen s'établissait à 37 \$ par jour par enfant âgé de 18 mois à 5 ans.

Il importe de noter que ces coûts correspondent à la perte de revenus brute que pourrait impliquer le projet, en raison de la diminution de la clientèle. Ils ne tiennent pas compte des économies de dépenses que générerait cette même diminution de clientèle dans les RSG et GNS.

4.6. Consultation des parties prenantes

Les établissements d'enseignement privés et les services de garde éducatifs à l'enfance n'ont pas été consultés dans le cadre de l'élaboration du projet de loi. Toutefois, des consultations particulières devraient être tenues par la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec, avant l'étude détaillée du projet de loi. À ce moment, les associations les représentant seront entre autres entendues.

4.7. Autres avantages, bénéfiques et inconvénients de la solution projetée

En matière d'avantages, la solution proposée permet un déploiement progressif de la nouvelle offre de services. Elle offre la souplesse nécessaire pour que les conditions et modalités de la maternelle 4 ans à temps plein soient adaptées en fonction de l'évolution, qui demeure imprécise pour les années à venir, de certains facteurs, notamment : la disponibilité des ressources dans les commissions scolaires, la construction d'infrastructures, le taux d'adhésion à la maternelle 4 ans à temps plein. Ainsi, la solution permet une transition harmonieuse et ordonnée,

et évite les changements brusques qu'aurait occasionnés la reconnaissance à court terme du droit au service de l'éducation préscolaire pour tout enfant âgé de 4 ans, notamment sur l'offre des services de garde éducatifs à l'enfance.

De plus, la solution permet que la maternelle 4 ans et les services de garde éducatifs à l'enfance puissent coexister et demeurer au choix des parents, tout en assurant la cohérence dans l'action du gouvernement pour le déploiement de l'ensemble des services qu'il offre aux enfants âgés de 4 ans.

Également, la solution met intégralement en œuvre l'engagement gouvernemental de reconnaître le droit au service de l'éducation préscolaire à tout enfant de 4 ans, à la date fixée par décret du gouvernement.

En outre, la solution permettra à davantage d'enfants de bénéficier de services éducatifs de l'éducation préscolaire ou de services de garde éducatifs à l'enfance régis par l'État. En conséquence, elle favorisera la persévérance et la réussite scolaires et, à plus long terme, l'apprentissage tout au long de la vie ainsi que la participation active et la contribution significative des jeunes à leur environnement social et économique.

4.8. Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi

La perte de clientèle dans les services de garde en milieu familial équivaut à environ 196 (scénario à 50 %) ou 2 317 services (scénario à 80 %), correspondant à autant de personnes responsables (moyenne de 6 enfants par RSG), si cette perte était concentrée. En fait, le nombre de RSG qui pourraient cesser leurs activités est difficile à estimer, la perte de clientèle étant distribuée parmi la plupart d'entre eux : c'est plutôt la baisse de leurs revenus qui pourrait en inciter certains à se tourner vers une autre activité économique.

La perte de clientèle dans les garderies non subventionnées pourrait entraîner un besoin d'environ 59 postes (scénario à 50 %) ou l'abolition d'environ 910 postes d'éducatrices ou d'éducateurs à l'enfance (scénario à 80 %) (moyenne de 10 enfants par éducatrice ou éducateur).

Ces scénarios tiennent compte du taux d'attrition naturel, estimé à 3 % annuellement de 2018 à 2023 (taux d'attrition moyen dans le secteur de l'Éducation, lequel correspond aussi à celui de la fonction publique québécoise).

TABLEAU 5

Grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi à terme (2023-2024)

√ Appréciation	Nombre d'emplois touchés
Impact défavorable (perte nette globale d'emplois pour le secteur touché)	
√	500 et plus

On ne saurait examiner l'impact du projet de loi sur l'emploi selon la seule perspective du secteur privé. En effet, le déploiement de la maternelle 4 ans à temps plein nécessitera la création d'un nombre important de postes réguliers dans le réseau scolaire public, présentant un apport économique important. Cette situation engendrera des bénéfices, tant pour le secteur de la petite enfance que pour les employés eux-mêmes : ces derniers profiteront ainsi de perspectives accrues de mobilité, de progression de carrière, de développement, de formation continue et de stabilité d'emploi, en plus de conditions de travail avantageuses. En effet, le déploiement de la maternelle 4 ans à temps plein devrait engendrer la création des postes réguliers suivants dans le réseau scolaire (équivalent à temps complet) :

- 3 028 (scénario à 50 %) ou 5 081 (scénario à 80 %) enseignantes ou enseignants;
- 1 514 (scénario à 50 %) ou 2 540 (scénario à 80 %) ressources spécialisées dans le développement des enfants d'âge préscolaire, en appui à mi-temps au personnel enseignant dans les classes de maternelle 4 ans à temps plein;
- au moins 621 (scénario à 50 %) ou 1 060 (scénario à 80 %) éducatrices ou éducateurs en services de garde en milieu scolaire (calcul basé sur une ressource à mi-temps responsable de chaque groupe de service de garde, alors que la proportion est plus grande);
- nombre indéterminé d'autres employées et employés professionnels ou de soutien.

Les éducatrices et éducateurs à l'enfance, qui verraient leur poste coupé dans le réseau des services de garde, présenteraient un profil plus qu'intéressant pour occuper de tels postes, principalement ceux des deuxième et troisième catégories ci-dessus. Par ailleurs, rappelons qu'une rareté de main-d'œuvre qualifiée est observée dans le domaine des services de garde éducatifs à l'enfance. Ce contexte est favorable à la relocalisation des gens qui pourraient perdre leur emploi. De plus, les RSG qui satisfont aux exigences de qualification pourraient aussi se trouver un nouvel emploi dans le domaine.

TABLEAU 6

Impact sur l'emploi à terme (2023-2024), secteurs public et privé confondus
(en ETC)

	Scénario avec 50 % des enfants de 4 ans inscrits à la maternelle	Scénario avec 80 % des enfants de 4 ans inscrits à la maternelle
Services de garde en milieu familial	- 196	- 2 317
Garderies non subventionnées	+ 59	- 910
Net : services de garde éducatifs à l'enfance	- 137	- 3 227
Réseau scolaire : personnel enseignant	+ 3 028	+ 5 081
Réseau scolaire : ressources spécialisées dans le développement des enfants d'âge préscolaire	+ 1 514	+ 2 540
Réseau scolaire : éducatrices ou éducateurs en services de garde en milieu scolaire	+ 621 (minimum)	+ 1 060 (minimum)
Réseau scolaire : autre personnel professionnel ou de soutien	à déterminer	à déterminer
Net : réseau scolaire	+ 5 163 (minimum)	+ 8 681 (minimum)
BILAN NET POUR L'EMPLOI	+ 5 027 (minimum)	+ 5 453 (minimum)

Finalement, les scénarios de pertes d'emplois dans le secteur privé sont basés sur les estimations de variation de clientèle présentées précédemment à la section 4.5. Ainsi, il importe de rappeler que les éléments ci-dessous, qui auraient pour effet d'atténuer les impacts présentés dans le présent document dans une proportion indéterminée, n'ont pu être pris en considération dans l'analyse.

- Les enfants qui ne bénéficient d'aucun service et qui sont en attente d'une place en service de garde (inscrits au Guichet unique d'accès aux places en services de garde La Place 0-5) ne sont pas inclus dans les estimations. Ces enfants sont déjà disponibles pour combler des places éventuellement libérées.
- Considérant l'engagement gouvernemental à agir tôt pour que chaque enfant puisse développer son plein potentiel, notamment par l'augmentation du nombre d'enfants fréquentant des services régis par l'État, des actions visant à joindre des enfants qui ne fréquentent actuellement aucun service devraient être entreprises. Ainsi, il est envisageable que les taux de fréquentation des services de garde éducatifs à l'enfance, principalement pour les enfants âgés de 0 à 3 ans, soient en hausse dans les prochaines années.

5. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

Le projet de loi proposé pourrait impliquer un manque à gagner pour les GNS et les RSG, sans toutefois leur imposer de nouvelles règles. Ainsi, le projet de loi ne prévoit pas de dispositions spécifiques aux PME.

6. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Le projet de loi proposé pourrait impliquer un manque à gagner pour les GNS et les RSG, sans toutefois leur imposer de nouvelles règles. De plus, ces entreprises n'entrent pas en compétition avec des entreprises relevant des principaux partenaires commerciaux du Québec. Ainsi, aucune analyse comparative relative à la compétitivité des entreprises ne peut être réalisée.

7. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRES

Le projet de loi proposé pourrait impliquer un manque à gagner pour les GNS et les RSG, sans toutefois leur imposer de nouvelles règles. Ainsi, le projet de loi ne prévoit pas de dispositions relatives à la coopération et à l'harmonisation réglementaires.

8. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION

Le projet de loi proposé pourrait impliquer un manque à gagner pour les GNS et les RSG, sans toutefois leur imposer de nouvelles règles. Ainsi, le respect des fondements et principes de bonne réglementation ne peut pas être démontré.

9. CONCLUSION

Le souci de bien accompagner les enfants, en leur offrant un riche éventail de possibilités de développement, est au cœur des priorités gouvernementales. La réalisation des engagements gouvernementaux à agir tôt pour que chaque enfant puisse développer son plein potentiel, notamment par l'identification hâtive de retards de développement, par le rehaussement de la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance ainsi que par l'accès universel et facultatif à la maternelle 4 ans à temps plein d'ici l'année scolaire 2023-2024, s'inscrit dans cette perspective. Ainsi, elle favorisera la persévérance et la réussite scolaires et, à plus long terme, l'apprentissage tout au long de la vie ainsi que la participation active et la contribution significative des jeunes à leur environnement social et économique.

La solution proposée met en œuvre intégralement l'engagement gouvernemental relatif à l'accès universel à la maternelle 4 ans à temps plein, en prévoyant une période de transition qui permettra au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ainsi qu'au ministère de la Famille d'apporter les ajustements nécessaires à leur offre de services pour les années à venir et aux différents réseaux.

10. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Considérant l'engagement gouvernemental à agir tôt pour que chaque enfant puisse développer son plein potentiel, notamment par l'augmentation du nombre d'enfants fréquentant des services régis par l'État, des actions visant à joindre des enfants qui ne fréquentent actuellement aucun service devraient être entreprises. Ainsi, il est envisageable que les taux de fréquentation des services de garde éducatifs à l'enfance, principalement pour les enfants âgés de 0 à 3 ans, soient en hausse dans les prochaines années.

Également, le déploiement de la maternelle 4 ans à temps plein nécessitera la création d'un nombre important de postes réguliers dans le réseau scolaire public (équivalent à temps complet) :

- 3 028 (scénario à 50 %) ou 5 081 (scénario à 80 %) enseignantes ou enseignants;
- 1 514 (scénario à 50 %) ou 2 540 (scénario à 80 %) ressources spécialisées dans le développement des enfants d'âge préscolaire, en appui à mi-temps au personnel enseignant dans les classes de maternelle 4 ans à temps plein;
- au moins 621 (scénario à 50 %) ou 1 060 (scénario à 80 %) éducatrices ou éducateurs en services de garde en milieu scolaire (calcul basé sur une ressource à mi-temps responsable de chaque groupe de service de garde, alors que la proportion est plus grande);
- nombre indéterminé d'autres employées et employés professionnels ou de soutien.

Les éducatrices et éducateurs à l'enfance présenteraient un profil plus qu'intéressant pour occuper de tels postes, principalement ceux des deuxième et troisième catégories ci-dessus. Ainsi, le gouvernement pourra accompagner les employées et employés des services de garde éducatifs à l'enfance qui souhaiteraient obtenir un nouvel emploi et leur proposer des solutions gagnantes. Il en va de même pour les RSG qui répondent aux exigences de qualification. En misant sur la transférabilité des compétences et sur la force d'attraction de réseaux gouvernementaux structurés, il sera possible d'atténuer de manière significative l'impact possible de cette transition.

11. PERSONNE-RESSOURCE

Des renseignements additionnels peuvent être obtenus auprès de :

Madame Stéphanie Vachon
Secrétaire générale
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
1035, rue De La Chevrotière, 15^e étage
Québec (Québec) G1R 5A5
Téléphone : 418 643-3810, poste 3927
Courriel : stephanie.vachon@education.gouv.qc.ca