



Observations et recommandations
visant le développement et la pérennité
des services de garde de la petite enfance au
Québec

En premier lieu il importe de rappeler l'objet de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance lequel est défini à son article 1 :

1. La présente loi a pour objet de promouvoir la qualité des services de garde éducatifs fournis par les prestataires de services de garde qui y sont visés en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement, le bien-être et l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services, notamment ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique.

Elle a également pour objet de favoriser le développement harmonieux de l'offre de services de garde en tenant compte des besoins des parents, notamment en facilitant la conciliation de leurs responsabilités parentales et professionnelles, ainsi que de leur droit de choisir le prestataire de services de garde.

2005, c. 47, a. 1.

Pour la Fédération de la santé et des services sociaux – CSN, l'organisation des services de garde au Québec doit impérativement suivre les orientations définies par la Loi et elle s'oppose à toute application qui serait contraire aux principes établis par la Loi.

En ce sens, la FSSS-CSN soumet les recommandations suivantes à la Ministre de la Famille dans le cadre des travaux entourant la Commission de révision permanente des programmes « Un effort national essentiel à la prospérité du Québec », mise en place par le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec et de la Commission sur la révision de la fiscalité.

Développement, consolidation et pérennité du réseau des services de garde à la petite enfance

Le développement du réseau des services de garde doit s'effectuer à l'intérieur d'un réseau éducatif. L'octroi de nouvelles places en installation doit de plus, se faire en complémentarité avec les services de garde en milieu familial régi en vue de répondre aux besoins des enfants et des familles. On aura constaté que l'octroi de permis pour de nouvelles installations dans un secteur où les services de garde en milieu familial éprouvent déjà certaines difficultés pour assurer le comblement des places déjà octroyées vient créer une concurrence malsaine qu'il faut éviter entre ces deux types de services de garde. C'est pourquoi nous recommandons que l'octroi de permis pour de nouvelles installations s'effectue en assurant le plein développement des deux types de services de garde et que les nouvelles installations ne viennent pas restreindre le développement et le maintien de la garde en milieu familial lorsque celle-ci est aménagée dans un secteur déjà pourvu de ces services

Aussi, nous constatons que l'intention ministérielle ayant pour objet la récupération des places vacantes chez les RSG, après un délai trop court, viendra, si celle-ci est mise en application, pénaliser indument les RSG qui éprouvent des difficultés à combler certaines places vacantes. L'attraction vers les nouvelles places annoncées en installation sur le même territoire vient directement affecter la capacité de rétention et de recrutement de la clientèle en milieu familial. Un développement harmonieux tenant compte de l'offre de services existante est souhaité, ce qui aura pour effet d'assurer la pérennité des services de garde qui sont actuellement déjà en place.

La contribution réduite

Il convient de rappeler les propos de l'économiste Pierre Fortin dans son document publié en 2012 et intitulé : *l'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*, à l'effet que chaque tranche de subvention de 100 \$ du gouvernement du Québec à la garde lui a procuré pour l'année 2008, un retour fiscal de 104 \$. Cela, sans oublier que la continuité du développement de places éducatives a d'autres effets positifs sur le développement de l'enfant et de la société.

En ce sens, la FSSS réclame fermement la poursuite du développement des services de garde et que celui-ci s'effectue par la création de nouvelles places en services de garde dans les CPE et dans le milieu familial régi. Néanmoins l'effet des crédits d'impôt pour les parents utilisateurs des services de garde non subventionnés pour lesquels ils ne peuvent actuellement bénéficier de place à contribution réduite doit être ajusté afin que ce type de crédit d'impôt ne puisse procurer d'avantages fiscaux supérieurs à ce que permet l'accès à une place à contribution réduite. En effet, nous constatons que le coût du service de garde après crédit d'impôt revient dans bien des cas à moins de 7 \$ par jour. En octroyant ainsi des avantages fiscaux plus avantageux, on vient procurer aux parents utilisateurs de services de garde privés des avantages supérieurs à ceux qui utilisent des services de garde publics.

De plus, suite à l'annonce du gouvernement d'accroître la participation financière des parents de 7,00 \$ à 7,30 \$ par jour à compter du 1^{er} octobre 2014, la CSN s'oppose à une telle hausse de la contribution parentale. En effet, une telle hausse aura un impact négatif sur l'accessibilité aux services de garde. Les services de garde à contribution réduite ont deux objectifs soit de faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles et de favoriser le développement des enfants ainsi que l'égalité des chances. Ces services éducatifs doivent être universels et accessibles à toutes les familles du Québec. Cette augmentation du tarif n'a pas pour objectif d'accroître les budgets de fonctionnement des services de garde mais bien de réduire la part du gouvernement.

Par ailleurs, compte tenu que les crédits d'impôt procurent actuellement dans certains cas, des avantages supérieurs à ceux prévus pour l'accès à une place à contribution réduite, la hausse à 7,30 \$ viendra accroître davantage cette inégalité et encourager ainsi le recours aux services de garde privés.

Le Ministère doit faire la promotion véritable des services de garde en milieu familial reconnus. Il y a urgence de faire une nette distinction entre les milieux régis et non régis.

En ce sens, la FSSS-CSN dénonce que les services de garde en milieu familial non régis ainsi que les garderies privée non subventionnées et les milieux familiaux non reconnus ne sont assujettis à aucune mesure de contrôle de la qualité des services offerts ou de formation du personnel alors que ces services donnent pourtant droit à des crédits d'impôt.

Exemption du paiement de la contribution réduite

L'exemption actuellement en vigueur de 2,5 jours par semaine à l'intention des parents bénéficiaires de l'aide de dernier recours est insuffisante et mérite d'être fournie pour l'équivalent d'une semaine complète afin de favoriser l'accès à une place en service de garde. Une exemption partielle, telle qu'elle est actuellement versée, vient défavoriser l'accès aux services de garde puisque le CPE autant que la RSG n'arrivent pas à combler par une clientèle complémentaire les journées restantes pour lesquelles l'exemption n'est pas appliquée. Ainsi le parent qui sollicite un service de garde à temps partiel peut éprouver de la difficulté à trouver une place en service de garde puisque l'offre est généralement disponible pour une fréquentation à temps complet. L'application de l'exemption pour une fréquentation régulière à temps plein aura donc pour conséquence de faciliter l'accès aux services de garde pour ces familles en plus de contribuer pleinement au développement de l'enfant.

Allocation supplémentaire pour les milieux défavorisés

Le rétablissement de l'allocation supplémentaire pour les milieux défavorisés est également réclamé par la FSSS depuis que celle-ci a été abolie par le ministère. Cette mesure permet au bureau coordonnateur d'offrir plus de soutien aux RSG qui interviennent auprès d'enfants à besoins particuliers en milieu défavorisés, donc, l'abolition de cette allocation laisse craindre que certaines familles auparavant desservie se retrouve maintenant sans services pour améliorer la santé, la sécurité, le développement, le bien-être de leurs enfants.

Maternelle 4 ans

Considérant le niveau de maturité des enfants de 4 ans en milieu défavorisé qui ne fréquentent pas encore de services régis, leurs besoins spécifiques, ainsi que les critères de qualité, la CSN préconise le développement et l'investissement de ressources additionnelles dans les CPE en

milieu défavorisé. Nous croyons que la formation des éducatrices en petite enfance, le ratio des groupes, l'aménagement des lieux ainsi que les nombreux partenariats des CPE avec les autres organismes intervenant auprès des familles font en sorte que les CPE sont mieux outillés pour accueillir et intervenir auprès des enfants en milieu défavorisé. De plus, nous privilégions le développement de services éducatifs qui permettent une intervention précoce bien avant l'âge de 4 ans. Par ailleurs, même si les CPE ne logent pas dans l'enceinte d'une école, ils ont développé au cours des années des pratiques pour faciliter la transition de l'enfant vers l'école.

Réseau des services de garde du Québec

Nous recommandons de rattacher les bureaux coordonnateurs et les installations en CPE comme des établissements et ainsi créer un véritable réseau des services de garde au Québec en s'inspirant des RI/RTF qui sont rattachées, par la loi, à leur établissement. Un tel réseau aurait pour effet de rendre imputables les établissements et permettre la standardisation, l'harmonisation et l'application des règles administratives et pratiques des bureaux coordonnateurs. De plus, la création d'un véritable réseau permettrait d'envisager la possibilité de procéder à des regroupements de certains services lorsque l'opportunité se présente. Quelques exemples : une directrice générale pourrait administrer plus d'un CPE; un service de paie et un service de conseillère pédagogique pourraient exister pour plus d'un CPE (il faudrait par contre trouver des solutions pour que le total des heures de ces travailleuses soit admissible pour la couverture d'assurance collective). Nous ne recommandons pas ici de forcer des fusions ou des abolitions de postes, mais ne pourrait-on pas profiter du développement des places en cours jusqu'en 2021 pour regarder différents modèles avant les embauches prévisibles dans ces services? Il faut aussi s'assurer de ne pas reproduire ce qui a été vécu lors de la création des bureaux coordonnateurs soit la perte d'environ 900 emplois, principalement des conseillères pédagogiques. Les économies générées par les regroupements de services pourraient alors être allouées à l'optimisation des services de garde, notamment par une amélioration des services professionnels pouvant venir en aide aux enfants en difficultés d'apprentissage.

Aussi, bien que plusieurs CPE soient aux prises avec des déficits, d'autres installations de CPE auraient actuellement des surplus budgétaires qui ont été accumulés à une hauteur de 174 M \$ à même les fonds publics versés pour les services de garde. La FSSS dénonce vigoureusement de tels détournements de fonds publics qui n'ont ainsi pas été utilisés pour les fins auxquelles ils ont été destinés. La récupération immédiate de ces fonds, à l'exclusion des fonds prévus pour l'amélioration ou l'entretien des bâtiments et équipements, est essentielle et doit être retournée pour une utilisation conforme à l'orientation prévue par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

Agentes de conformité

Nous réclamons la création de lieux de rencontre et de formation commune avec les RSG, les agentes de conformités, les directions des bureaux coordonnateurs et des représentants du Ministère afin de standardiser l'application des règles d'application de la réglementation applicables aux services de garde en milieu familial. Des outils standardisés et communs pour les agentes de conformité favoriseraient la standardisation et l'harmonisation des pratiques et ainsi éviter des traitements inégaux dans l'application de la réglementation, et ce, souvent à l'intérieur d'un même bureau coordonnateur. De plus, l'harmonisation des pratiques en lien avec le suivi des plaintes, les visites à l'improviste et autres, auraient pour effet de réduire les inégalités maintes fois constatées dans l'application de la réglementation tant au niveau local que régional.

Nous croyons que la nouvelle procédure de traitement de différends entre les BC et les RSG aura un impact positif, mais on doit s'assurer que par la standardisation de l'application des règles, il y ait moins de différends entre les parties. De plus, ces règlements doivent laisser des lignes de pensée qui devront être considérés dans le traitement des différends à venir.

Instructions du ministère de la Famille

La FSSS réclame la mise en place d'un mécanisme permanent de consultation et d'échéanciers concernant l'instauration de nouvelles directives ou instructions en provenance du Ministère, de même qu'une structure de diffusion de l'information à l'intention des gestionnaires. L'objectif est de permettre la clarification des règles d'application de nouveaux éléments de la réglementation. Une rencontre des gestionnaires, agentes de conformité et des représentants syndicaux dans un processus de consultation préalable et ensuite de mise en application permettrait de prévenir les difficultés en lien avec l'application des nouvelles directives ou instructions trop souvent dénoncées autant par les agentes de conformité que par les RSG.

Le remplacement des responsables de service de garde en milieu familial

L'obligation actuellement faite aux responsables de services de garde en milieu familial de devoir fermer leur service de garde pour la prise des journées non déterminées d'APSS (vacances) vient créer une difficulté distinctive pour ce type de service de garde. Celle-ci pourrait aisément être résolue par la possibilité de permettre le remplacement de la RSG durant ses vacances afin de combler les besoins de la clientèle en maintenant le service de garde disponible pour les parents utilisateurs. Cette solution à moindre coût permettrait l'attribution d'une subvention pour la personne effectuant le remplacement seulement et contribuera ainsi à fidéliser la clientèle au service de garde sans créer une compétition avec les installations en CPE qui elles peuvent maintenir l'ouverture du service de garde durant les périodes des vacances des éducatrices. Cela permettrait aussi de répondre réellement au besoin de garde des parents en leur permettant de prendre leurs vacances au moment qui leur convient et non pas lorsque le service est fermé.

Cette mesure améliorerait donc la conciliation famille-travail pour tous les parents utilisateurs de ce type de service.

Il faudrait de plus, tel que recommandé à plusieurs reprises par la Fédération, assouplir les règles de remplacement car il n'y a pas de distinction entre un remplacement régulier et un remplacement de occasionnel dans d'une année. Cela a pour effet de contraindre la RSG à fermer le service de garde pour un rendez-vous médical, notamment.

L'encadrement des travailleuses en installation

L'absence de pourcentage ou de ratio recommandé pour le taux d'encadrement des travailleuses en installation entraîne une grande variation du taux d'encadrement d'un CPE à un autre. De plus, les qualités requises en administration ne sont pas toujours assorties de qualités de gestion de personnel et de soutien pédagogique. Cette problématique se retrouve aussi dans certains bureaux coordonnateurs.

Concernant les directrices générales et adjointes, il faudrait aussi regarder la question de leur présence au travail : nous comprenons que la représentation du CPE fait partie de leur rôle administratif, mais quelques directrices ont des engagements hors CPE qui sont très accaparants par exemple, des implications dans les regroupements régionaux ou encore lors du « blitz » de négociation de février 2012, certaines directions ont été absentes de leur CPE presque tout le mois. Il y a donc à réviser autant la nécessité d'un certain nombre d'heures minimal de présence par semaine que le financement de ces engagements professionnels parallèles.

Coût des négociations pour les CPE

Un autre sujet qui devrait être évalué est le coût de la dernière négociation. Même si les associations d'employeurs sont tout à fait légales en vertu du Code du travail, on se doit de constater que certaines firmes d'avocats ont « fait du temps » et de l'argent. Force est de constater que ce sont les CPE qui ont payé à même les fonds publics, donc ultimement « le contribuable ». Il est normal que la négociation engendre certains coûts, mais de notre point de vue, les coûts de la dernière négociation sont nettement supérieurs à ceux normalement liés à un processus de négociation. L'argent qui a ainsi été dérivé vers les firmes d'avocats aurait dû et devrait à l'avenir, servir au financement du réseau des services de garde.

Nous invitons donc la Ministre à se pencher dès maintenant sur la structure patronale à être mise en place pour la négociation de 2015, car il ne reste que sept mois avant l'échéance des conventions collectives.

Négociations pour les RSG

On constate qu'il y a une zone grise dans l'application de l'entente collective des RSG : celle-ci est négociée en dehors des bureaux coordonnateurs et ceux-ci semblent ne pas comprendre également leur responsabilité quant au respect de l'entente. Il y a donc plusieurs milieux où règne une culture de coercition plutôt que de collaboration et de soutien. Il faut donc, d'une manière ou d'une autre, trouver une solution pour obliger le respect de l'entente collective par les bureaux coordonnateurs.

Qualité des services

Comment définir la qualité des services? Une question importante qui implique beaucoup d'éléments de réponses, mais qui, entre autres, nous interpelle notamment quant aux points suivants;

- Le respect d'une bonne qualité alimentaire en conformité au Guide alimentaire canadien implique que les repas fournis en services de garde comportent leur quantité de fruits et légumes, viande et substituts, pains et céréales et de produits laitiers, de réduire le taux de sucre, de sel, de gras trans ainsi que de gérer les allergies et intolérances alimentaires. Comme citoyens, nous constatons tous la hausse du coût du panier d'épicerie, néanmoins les subventions versées ne suivent pas le même rythme, ce qui ne peut avoir qu'une conséquence; la réduction de la qualité des repas.
- La promotion de saines habitudes de vie dont l'activité physique doit continuer d'être valorisée. Nous constatons que la grandeur des cours extérieures qui pour être considérées conformes n'ont pas les dimensions suffisantes pour permettre que les enfants en profite vraiment. Les CPE font face à la problématique suivante, celle d'assurer que tous aient plus de 30 minutes dehors chaque jour, peu importe la saison. La réglementation actuelle considère conforme une cour qui peut accueillir 1/3 des enfants de l'installation à la fois. Si concrètement on prend en compte que les enfants peuvent sortir entre 10 h et 11 h 30, le matin soit entre la collation et le dîner, cela laisse peu de temps pour chaque groupe d'enfants.

Aussi, il n'y a pas de financement pour un CPE existant pour mettre en place une salle de motricité ou multifonctionnelle qui permettrait davantage le développement de la motricité. Pire encore, les CPE qui ont ou avaient des salles de motricité les transforment en salle pour des groupes en demandant des augmentations de places au permis afin de contrer les difficultés financières et améliorer les revenus du CPE.

Nous constatons donc malheureusement que d'une part le Ministère fait la promotion de saines habitudes de vie entre autres par la publication d'un guide de référence « Gazelle et Potiron », mais il n'y a rien pour en soutenir la mise en place tel qu'un budget pour la formation des

éducatrices et cuisinières visées de même qu'il n'y a pas d'augmentation des budgets de fonctionnement pour la hausse des coûts de nourriture.

Le ratio éducatrice/enfant

Toutes les études démontrent l'importance de la relation entre l'éducatrice et l'enfant, particulièrement pour les petits d'âge préscolaire, pour que celui-ci soit sécurisé et volontaire dans le cadre de ses apprentissages. Pour établir cette relation, il est important que le nombre d'enfants par éducatrice lui permette de ne pas toujours être en routine. On se retrouve dans certains milieux où des choix de qualité avaient été faits par la réduction du nombre d'enfants par éducatrice, particulièrement chez les 18 à 24 ou 30 mois afin de tenir compte entre autres, de la grandeur des locaux.

La réglementation prévoit des espaces qui sont extrêmement réduits en terme de normes minimales et cela a une incidence importante sur les interactions difficiles dans ce groupe d'âge. Ces enfants sont à l'étape de leur développement où ils commencent à parler, à socialiser et cela s'exprime beaucoup par les coups et morsures entre eux. Il faut donc que l'éducatrice soit très présente et proche physiquement. La petitesse des locaux amplifie les interactions « négatives ». La standardisation du financement ne tient malheureusement pas compte de cette réalité et oblige, pour des raisons financières, à combler au maximum les groupes sans être assez exigeante en ce qui concerne l'espace minimal requis des locaux.

Le ratio RSG/enfant

Dans les services de garde en milieu familial, le ratio d'une RSG pour 6 enfants mérite d'être assoupli dans l'objectif de permettre à la RSG de pouvoir maintenir la présence de ses propres enfants dans sa résidence durant les heures d'ouverture. En effet, les enfants de la RSG âgés de 9 ans et moins doivent actuellement compter dans le ratio prescrit. Cette obligation comporte un certain illogisme puisqu'elle doit exclure ses enfants de leur propre résidence durant les heures de garde. Ainsi, nous proposons un allègement de cette contrainte en permettant à la RSG de garder ses propres enfants d'âge scolaire sans être comptabilisés dans le ratio. Cela conserverait l'offre de service tout en permettant à la RSG de garder son enfant à domicile dans les cas de congé d'école.

Du temps pour les éducatrices pour observer, planifier, appliquer le programme pédagogique, évaluer les interventions et ajuster au besoin.

Autant en milieu familial que dans les installations, les éducatrices doivent faire face à des enfants présentant des besoins particuliers tels que des problèmes de comportements nécessitant des plans d'action, mais pour lesquels les enfants n'ont aucunement reçu de diagnostic confirmant un handicap. Il n'y a pas de financement pour ces situations et lorsqu'il n'y

a pas de conseillère pédagogique ou d'éducatrice spécialisée dans le milieu, tous les enfants du groupe en souffrent parce que nous ne sommes pas en mesure de répondre adéquatement et rapidement aux besoins de celui-ci. Il faut parfois malheureusement constater que la situation peut durer jusqu'au départ en absence maladie de la travailleuse ou à l'expulsion de l'enfant pour « régler » la situation.

Le financement pour l'intégration des enfants handicapés lié à un montant fixe tel que prévu aux règles budgétaires ne permet actuellement pas de répondre adéquatement aux besoins de l'enfant. Lorsque le professionnel fait l'évaluation des besoins, le financement devrait permettre de respecter ses recommandations. Si l'embauche d'une éducatrice spécialisée est recommandée, le financement devrait le permettre pour le nombre d'heures nécessaires tel qu'évalué. C'est un investissement en prévention pour l'avenir.

Une autre situation problématique s'ajoute par la nécessité dans des milieux défavorisés de devoir soutenir les parents dans leur apprentissage des compétences parentales pour le mieux-être de leur enfant. Comme nous développons des liens de proximité avec ces parents, ils ont souvent autant confiance aux éducatrices et RSG qu'aux professionnels du CLSC ou de la Direction de la protection de la jeunesse. Il est nécessaire de mettre en place une réelle coordination des services sociaux et des services de garde afin d'assurer les suivis sans les dédoubler et en évitant qu'il y ait multiplicité d'intervenants auprès d'une même famille.

Les règles budgétaires

Les employeurs (CPE et CPE-BC) ont l'obligation de respecter les conventions collectives qui prévoient entre autres des hausses salariales pour les travailleuses. L'indexation partielle ou, comme annoncé pour 2014-2015, la non-indexation des règles budgétaires a pour effet qu'ils ne reçoivent pas les budgets pour les assumer.

Rappelons que le ministère s'était engagé, lors de la dernière négociation, à verser les montants qui permettraient aux CPE et CPE-BC de respecter leurs engagements, ce qui n'est pas le cas actuellement. La conséquence sera l'augmentation du nombre de CPE et CPE-BC en situation précaire ou de déficit et la baisse de la qualité pour les enfants, car les choix de coupures sont peu nombreux.

En effet, les coupures auront comme cibles: l'achat de jeux, de jouets et de matériel pédagogique, la formation des travailleuses, la qualité et la quantité de la nourriture, la demande de réouverture de convention pour réduire les heures pédagogiques ou autre condition à incidence monétaire. Un contexte qui viendra sans doute affecter la négociation visant le renouvellement des conventions collectives

Le guichet unique

L'inscription au guichet unique pour assurer l'accès aux services de garde subventionnés doit inclure l'offre de services offerte par toutes les responsables de garde en milieu familial dès la mise en place de celui-ci, et ce, afin de mieux informer les parents sur l'ensemble des places disponibles. Actuellement, l'exclusion des RSG vient favoriser les installations alors que tout le milieu familial est absent de l'offre de service disponible via le guichet unique.

ⁱL'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 13 avril 2012,