

Mémoire présenté par

la Confédération des syndicats nationaux
et la Fédération de la santé et des services sociaux

à la Commission des relations avec les citoyens

sur le projet de loi n° 27
Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs
à l'enfance subventionnés

Le 13 janvier 2015

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Avant-propos	
Introduction.....	7
1. Entente de services de garde à contribution réduite et ententes particulières	9
1.1 Adopter des modèles standardisés d'ententes de services et d'ententes particulières.....	10
1.2 Trouver des alternatives à l'ajout de sanctions pénales.....	11
2. Période de composition des groupes et fréquentation à temps partiel.....	13
2.1 Considérer la fluctuation de la demande au cours de l'année.....	13
2.2 Réfléchir aux solutions pour offrir des services pour une fréquentation à temps partiel	15
3. Augmentation du nombre de places à contribution réduite	16
3.1 Accorder la priorité au développement de services de garde éducatifs de qualité	17
3.2 Se méfier des solutions rapides de création de places	20
Conclusion et recommandations.....	24
Annexe	27

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

La Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS) représente la très grande majorité du personnel syndiqué dans le secteur des Centres de la petite enfance (CPE) au Québec, elle représente plus de 10 000 travailleuses et travailleurs provenant de plus de 360 CPE. Également, y sont regroupées environ 2 000 responsables d'un service de garde en milieu familial.

Depuis plus de quarante ans, nous nous préoccupons du développement des services de garde éducatifs et soutenons les travailleuses et travailleurs qui y œuvrent. En outre, nous avons publié une plateforme afin de partager notre vision, *Des services de garde éducatifs de qualité, Un droit pour chaque enfant*.

Introduction

L'orientation de notre mémoire repose sur la nécessité d'offrir des services de garde éducatifs de qualité sur une base universelle à tous les enfants du Québec dont les parents en font la demande. L'offre de services doit également répondre aux préoccupations des parents et faciliter la conciliation famille-travail. Les centres à la petite enfance (CPE) et les responsables d'un service de garde (RSG) reconnus par un bureau coordonnateur nous apparaissent comme étant les meilleurs modèles pour y parvenir. Les bénéfices des services de garde de qualité représentant un avantage pour l'ensemble de la société, son financement se doit d'être essentiellement public. Certes, l'utilisation des fonds publics doit être guidée par des principes de saine gestion. Nous avons d'ailleurs l'impression que ce projet de loi ne s'adresse qu'à cette dernière préoccupation sans y parvenir adéquatement. Il s'agit à notre avis d'une vision comptable qui ne vise qu'à réduire l'investissement de l'état dans les services de garde, et ce, sans tenir compte des principales préoccupations à l'origine de la mise en place du programme.

Actuellement, il nous semble plus prioritaire de réfléchir à des solutions pour contrer les problèmes causés par la période restreinte de l'accueil de nouveaux enfants, par la difficulté à offrir des services pour une fréquentation à temps partiel ainsi que par le manque de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs de qualité. Nous désirons profiter de cette occasion pour soumettre des propositions et des pistes de réflexion quant à ces sujets.

Avec le projet de loi n° 27 sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés, le gouvernement entend donner suite aux allégations selon lesquelles plusieurs parents et prestataires de services de garde s'adonneraient à des pratiques frauduleuses pouvant atteindre des millions de dollars. Les notions confuses de « places fantômes » ou « d'enfants fantômes » ont alors été introduites. Pour certains, il s'agit de fausses déclarations d'assiduité; pour d'autres, cela englobe toutes les journées d'absence des enfants. Nous souhaitons nous distancer de ce type de propos et d'insinuations qui ne peuvent que nuire aux échanges et à la recherche de solutions pour améliorer les services de garde éducatifs à la petite enfance subventionnés.

Nous tenons à préciser que nous sommes favorables à ce que les prestataires de service de garde concluent avec les parents une entente indiquant les principaux éléments de l'offre de services; ce qui d'ailleurs se fait déjà. Nous croyons également qu'il est souhaitable d'avoir des modèles d'ententes respectant les normes inscrites à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, les ententes collectives des responsables d'un service de garde en milieu familial, le Règlement sur la contribution réduite et la Loi sur la protection du

consommateur. Il va de soi que les signataires de ces ententes sont tenus de les respecter et que nous ne cautionnons ni les manquements à cet égard ni les fausses déclarations.

Par contre, nous nous opposons aux nouvelles dispositions de sanctions proposées dans le projet de loi, particulièrement le pouvoir accordé au ministre de retirer au parent la possibilité de bénéficier d'une place à contribution réduite pour une période de trois mois. Ce type de représaille risque d'exclure un enfant du service de garde qu'il fréquente et d'entraîner des pertes financières pour le prestataire de services de garde. Nous estimons que l'encadrement légal actuel est suffisant pour permettre d'intervenir auprès de parents ou de prestataires de services fautifs.

Le projet de loi poursuit une logique de réduction du financement public et s'appuie sur les orientations du ministère quant à la gestion de l'occupation des places. Il s'inscrit ainsi parmi d'autres mesures gouvernementales qui précarisent le modèle de services de garde éducatifs à contribution réduite tel qu'énoncé dans la politique familiale. En l'occurrence, nous demandons le retrait du projet de loi n° 27.

1. Ententes de services de garde à contribution réduite et ententes particulières

« Les orientations du Ministère en matière de gestion de l'occupation des places subventionnées visent à favoriser une saine gestion des fonds publics, notamment en évitant de subventionner des services de garde non rendus. Chaque prestataire de services de garde doit donc assurer une occupation adéquate et optimale des places subventionnées qui lui ont été octroyées. Tous doivent agir avec diligence, honnêteté et loyauté dans la gestion de l'occupation et adopter des pratiques de gestion fondées sur les deux principes ci-dessous.

« Premier principe : les ententes de services signées avec les parents reflètent leurs besoins réels;

(...)

« Deuxième principe : les enfants absents sont remplacés de manière à optimiser l'occupation des places subventionnées. »

(Les principes de de la gestion de l'occupation des places, ministère de la Famille)¹

Dans ses documents *Règles de l'occupation pour l'exercice financier*, le ministère inclut depuis plusieurs années les principes à suivre pour la gestion de l'occupation des places subventionnées. D'emblée, nous tenons à mentionner que nous partageons les orientations du gouvernement quant à une saine gestion des fonds publics ainsi qu'à l'obligation des prestataires d'agir avec diligence et honnêteté. Toutefois, nous déplorons que les deux principes prônés fassent abstraction du volet éducatif des services de garde. Selon la politique familiale de 1997, la création des services de garde éducatifs à contribution réduite visait deux objectifs : faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, et favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances.

Or, le premier concept semble être limité aux besoins des parents exprimés en heures de garde hebdomadaires. Mais qu'en est-il des besoins des enfants? Faut-il encore aujourd'hui rappeler que les services de garde éducatifs doivent être offerts sur une base universelle à tous les enfants, et ce, peu importe l'occupation de leurs parents? Quant au second principe, il témoigne d'une incompréhension vis-à-vis de l'intégration d'un enfant dans un service éducatif.

Les allégations de fraudes concernant des prestataires de services de garde subventionnés, la suspicion envers les parents, la préférence pour un modèle d'utilisateur-payeur, la volonté de mettre en place un financement sur la base du taux de présence des enfants sont autant de dérives issues du même esprit que les deux principes évoqués.

¹ Ministère de la Famille. *Règles de l'occupation pour l'exercice financier 2014-2015*.

1.1 Adopter des modèles standardisés d'ententes de services et d'ententes particulières

Actuellement, tous les prestataires de services de garde à contribution réduite doivent conclure une entente de services de garde avec les parents de chaque enfant qui fréquente leurs services, et ce, conformément à l'article 9 du Règlement sur la contribution réduite. De plus, l'article 10 stipule que lorsque les parents souhaitent bénéficier de services additionnels pour lesquels des frais supplémentaires peuvent être exigés dans les cas d'une sortie occasionnelle organisée dans le cadre d'une activité éducative, d'une sortie permettant la fréquentation d'une installation sportive ou récréative, de la fourniture d'un article personnel d'hygiène ou de la fourniture d'un repas supplémentaire, les prestataires de services de garde doivent conclure avec les parents une entente particulière.

Le ministère de la Famille a conçu des modèles d'entente de services et d'ententes particulières afin d'établir des balises claires et conformes aux dispositions de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, au Règlement sur la contribution réduite et à la Loi sur la protection du consommateur. Depuis 2008-2009, les CPE et les garderies subventionnées doivent utiliser ces modèles prescrits. Les RSG sont, quant à elles, invitées à s'en servir. À la suite de la signature de la première entente collective entre la ministre de la Famille et la Fédération de la santé et des services sociaux – CSN, le comité mixte sur les règles de fonctionnement et les pratiques en milieu familial a entamé l'élaboration d'un modèle d'entente de services pour les RSG. Nous croyons que les travaux devraient se poursuivre afin que les parties soient en mesure d'adopter rapidement des modèles d'ententes conformes à la législation et à l'entente collective.

Nous appuyons la signature d'ententes standardisées qui favorise une meilleure compréhension des droits et des responsabilités des prestataires de services de garde et des parents par rapport aux services de garde à contribution réduite. Dès qu'il y a entente, les parties impliquées doivent respecter leurs engagements et remplir dûment tous les documents liés à cette entente. L'encadrement légal actuel comporte déjà plusieurs éléments de sanctions pénales : par exemple, l'article 97 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance ainsi que son chapitre XI sur les dispositions pénales; les articles 9 et 10 du Règlement sur la contribution réduite exigeant la signature d'ententes ainsi que les dispositions pénales à l'article 25 si le prestataire contrevient à ces obligations; de même que l'article 195 de la Loi sur la protection du consommateur en cas de résiliation de contrat de la part du parent. Selon nous, le cadre législatif est suffisant pour répondre aux exigences de transparence et de la bonne gestion des fonds publics.

1.2 Renoncer à l'ajout de sanctions pénales

Par ce projet de loi, le gouvernement propose d'augmenter les sanctions envers les parents et les prestataires de services de garde subventionnés qui seraient reconnus fautifs. La peine la plus importante est certainement celle qui pourrait être imposée à un parent qui aurait signé une fiche d'inscription ou d'assiduité, une entente de services ou une entente particulière ainsi que tout autre formulaire connexe, contenant des éléments faux ou trompeurs. Le ministre aurait le pouvoir de « retirer à ce parent, pour une période de trois mois, la possibilité de bénéficier d'une place dont les services de garde sont subventionnés à l'égard de l'enfant concerné² ». Dans le cas de l'imposition d'une sanction, le ministre devrait en aviser le prestataire de services de garde subventionnés concerné. « L'entente de services de garde éducatifs subventionnés est résiliée à la date de la réception de la décision du ministre, et ce, sans autres formalités³ ».

Bien que l'entente de service entre le parent et le prestataire de services de garde soit résiliée, le prestataire est en droit de conserver la place à contribution réduite qui lui avait été octroyée. Trois cas de figure sont possibles pour le prestataire : offrir ses services à un autre enfant; faire une demande afin de suspendre l'octroi de cette place subventionnée le temps de la sanction et exiger du parent concerné qu'il verse des frais; ou maintenir la place vacante pendant la durée de la sanction.

Dans la première situation, l'enfant serait privé du service éducatif qu'il fréquente et le parent devrait se tourner vers des services non subventionnés. Au terme de la durée de la sanction, le parent n'aurait aucune certitude d'obtenir une place à contribution réduite pour son enfant, et encore moins sa réintégration au service de garde. De son côté, le prestataire se verrait privé d'une partie de ses revenus le temps de trouver un autre enfant à qui offrir la place. L'impact financier serait d'autant plus important que le délai sera long et se ferait sentir principalement chez les RSG dont le nombre d'enfants est plus restreint.

En deuxième lieu, lors d'une demande de suspension d'une place octroyée pour une durée déterminée, le prestataire pourrait alors exiger du parent des frais pour pallier la perte de la subvention du ministère et de la contribution réduite en vertu de la proposition de modification de l'article 95 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. La subvention variant selon le type de prestataires et l'âge de l'enfant, l'amende d'un parent à un autre pourrait fluctuer, et ce, pour une même infraction. De plus, avec un montant pouvant s'élever à près de 70 \$ par jour, plusieurs parents n'auront pas les moyens financiers de payer. L'enfant serait alors retiré du service de garde. Par contre, si le parent

² Article 5 du projet de loi n° 27.

³ *Ibid.*

est admissible aux versements anticipés du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, la sanction s'avérerait davantage un fardeau administratif pour toutes les parties impliquées.

Et enfin, la troisième option n'est pas plus souhaitable. En plus d'être privé de revenu, le prestataire risque que la place, étant inoccupée pendant une période trop longue, soit réaffectée par le ministre ou le bureau coordonnateur à un autre prestataire⁴. Encore une fois, l'impact sur l'enfant sera important puisqu'il sera privé de la fréquentation de son service de garde.

Outre notre désaccord envers ce type de sanction, nous croyons qu'il faut être vigilant quant aux difficultés à évaluer s'il y a véritablement eu fraude. Par exemple, inscrire sur une fiche d'assiduité qu'un enfant a été présent tout l'automne alors qu'il n'a commencé à fréquenter le service de garde qu'en janvier est inacceptable tant de la part du parent que du prestataire de services. Des dispositions légales existent déjà pour intervenir dans ces cas. Toutefois, l'occurrence d'une infraction s'avère beaucoup plus difficile à déterminer quand il s'agit d'établir si un parent a inclus des renseignements faux ou trompeurs à l'entente de service de garde à contribution réduite, notamment à l'article 3, où il doit « indiquer les jours et les heures qui correspondent au besoin habituel de garde à l'intérieur des heures de prestations de services déclarées du prestataire (ces heures sont données à titre indicatif) ».

Le projet de loi se veut en partie une réponse aux déclarations des derniers mois mentionnant que certains parents demandaient et payaient pour la fréquentation de leur enfant sur une base de 5 jours par semaine alors qu'en pratique, l'enfant ne s'y rend pas tous les jours. Doit-on en conclure que le parent a fait une fausse déclaration et le rendre passible d'une sanction? Le parent qui a un horaire de travail variable et dont l'employeur exige une disponibilité du lundi au vendredi, fait-il une fausse déclaration en indiquant des besoins pour tous les jours de la semaine alors que l'enfant aura une fréquentation à temps partiel reflétant les heures travaillées du parent? Et qu'en est-il du parent qui n'a pas d'emploi ou qui n'est pas aux études? Comment peut-on exiger du parent qu'il justifie les journées d'absence de son enfant pour un service dont la fréquentation n'est pas obligatoire? N'y a-t-il pas un danger de qualifier certaines raisons de bonnes ou mauvaises, de même que de quantifier le nombre « raisonnable » de jours d'absence? Les besoins éducatifs et affectifs de l'enfant sont-ils considérés ou le ministère ne s'intéresse-t-il qu'à optimiser l'occupation des places?

Il est également possible qu'un parent ou un prestataire de service de garde puisse faire une omission involontaire ou une erreur de bonne foi. La possibilité de contester une décision

⁴ Article 94 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

du ministre ou du bureau coordonnateur devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ) est déjà prévue, mais s'avère tout de même un processus long pouvant s'étendre sur plusieurs mois. Nous favorisons le recours à la conciliation.

Nous nous opposons également à la proposition d'augmenter l'amende dans le cas où un parent résilierait une entente de services ou une entente particulière. Le ministre pourrait alors déterminer une pénalité plus importante que celle prévue à la Loi sur la protection du consommateur.

Une meilleure compréhension du Règlement sur la contribution réduite, des droits et des responsabilités du parent et du prestataire devrait permettre de réduire le nombre d'infractions; ce que facilite le recours à des modèles d'ententes de services. Toutefois, nous croyons que le gouvernement fait fausse route en utilisant une approche plus coercitive au lieu de chercher des solutions de rechange pour régler les différends et améliorer l'offre de services de garde éducatifs subventionnés. La prochaine section traitera de deux aspects en particulier soit la période restreinte d'accueil de nouveaux enfants et la fréquentation à temps partiel.

2. Période de composition des groupes et fréquentation à temps partiel

Les inconvénients liés à la période d'accueil concentrée aux mois d'août et septembre ainsi que les difficultés à offrir des services pour une fréquentation irrégulière ou à temps partiel sont connus depuis longtemps. Nous pensons qu'il serait pertinent de mettre en commun les réflexions de chacun et de constituer un comité de travail pour proposer des solutions au ministère de la Famille. Le comité devra réunir les différents partenaires, notamment des représentants des travailleuses et des travailleurs, ainsi que des parents. Le principe d'universalité de l'accès aux services éducatifs à contribution réduite et le principe de l'égalité des chances devraient guider les travaux du comité.

2.1 Considérer la fluctuation de la demande au cours de l'année

Chaque famille qui le désire devrait pouvoir bénéficier d'une place à contribution réduite dans un service de garde de qualité pour son ou ses enfants. La cible de 250 000 places en 2020 déterminée par le gouvernement est insatisfaisante tant sur le nombre que sur l'échéancier; d'où notre grande déception en regard de la décision gouvernementale de reporter le financement de certains projets de développement.

Nous avons procédé à un exercice afin d'estimer les places nécessaires en 2015-2016, exercice dont les détails sont présentés en annexe. Notre intention aujourd'hui n'est pas

d'établir avec exactitude le nombre de places à offrir, mais plutôt de sensibiliser le gouvernement à l'impact du choix du moment de l'année dans la méthode de calcul pour déterminer les besoins, et de lui faire mieux comprendre les problèmes d'accessibilité que vivent certains parents.

À quelques exceptions près, les places dans les services de garde se libèrent à la rentrée scolaire alors que les enfants de 5 ans et certains enfants de 4 ans commencent l'école. C'est à cette période que les prestataires de services de garde accueillent de nouveaux enfants afin de constituer leurs groupes pour l'année à venir. Ainsi, la demande des parents est au niveau le plus faible au début de septembre alors que plusieurs enfants se sont vus offrir une place en service de garde à la suite du départ des « plus vieux » pour l'école. Puis au cours de l'année, la demande augmente graduellement pour atteindre son plus haut niveau en août alors qu'une nouvelle cohorte d'enfants est prête à fréquenter un service éducatif. L'écart est significatif et se chiffre à des dizaines de milliers. Cela n'est pas étonnant puisqu'au cours des 5 dernières années il y a eu en moyenne près de 90 000 naissances au Québec⁵.

Comment alors remédier à cette situation? Certains pourront dire avec humour qu'une bonne planification familiale implique de donner naissance en septembre. Outre le côté improbable de la chose, cela ne ferait que reporter le problème sur les établissements de santé qui seraient engorgés à cette période. D'entrée de jeu, nous pouvons penser à deux situations opposées. L'une, où le nombre de places à développer serait évalué en fonction de la demande la plus faible au début de septembre, et l'autre, où le nombre de places serait fixé au niveau supérieur.

La première option ressemble un peu à la situation actuelle où le gouvernement offre un nombre minimal de places à contribution réduite. Il en revient alors aux parents de trouver une solution lorsque leur besoin d'un service de garde survient à une autre période de l'année soit parce que c'est la fin de leur congé parental ou pour toutes autres raisons. La deuxième option permettrait de répondre plus adéquatement aux besoins des familles. Les places vacantes seraient ainsi comblées au fil des mois. Bien que cette deuxième option semble plus souhaitable que le statu quo, elle n'est pas sans écueils. Par exemple, comment indemniser les prestataires de services de garde du manque de revenu pour les mois où des places sont vacantes? Est-il possible d'ajouter de nouveaux groupes en cours d'année et

⁵ Statistique Canada. Tableau 051-0001 -Estimations de la population, selon le groupe d'âge et le sexe au 1^{er} juillet, Canada, provinces et territoires, annuel, CANSIM. (Site du gouvernement, consulté le 12 janvier 2015).

quels seraient les impacts sur le statut d'emploi des éducatrices et sur la rétention du personnel?

Enfin, à toutes ces questions s'ajoute le problème de l'offre restreinte de services subventionnés aux enfants de moins de 18 mois. Les prestataires de services de garde sont en effet plus réfractaires à ouvrir des places en pouponnière en raison de la structure de leur financement. Plusieurs partenaires demandent à ce que la tolérance administrative⁶ soit prolongée jusqu'à l'âge de 29 mois afin de permettre à tous les enfants d'une cohorte donnée, peu importe leur âge à l'admission, d'occuper une pouponnière sans que le prestataire subisse de pertes financières. Le ministère de la Famille a d'ailleurs analysé cette proposition⁷. Considérant la demande des parents pour des places en milieu familial régi pour les enfants en bas âge, il serait également intéressant d'analyser l'offre de services des RSG pour les poupons.

2.2 Réfléchir aux solutions pour offrir des services pour une fréquentation à temps partiel

De façon générale, il est difficile d'obtenir une place à temps partiel, les prestataires préférant octroyer leurs places à des enfants inscrits à temps plein. Néanmoins, certains services de garde offrent des places pour du temps partiel régulier lorsqu'il est leur est possible de jumeler l'horaire des deux enfants. L'offre pour les places à temps partiel variable est, quant à elle, beaucoup plus rare et implique souvent une perte de revenu pour le prestataire. Il n'est pas souhaitable que les prestataires aient recours à une liste de rappel d'enfants pour combler les places qui se libèrent de manière irrégulière. Cette pratique peut s'avérer défavorable pour le bien-être de l'enfant.

Ainsi, plusieurs parents ayant un emploi atypique sont-ils dans l'obligation d'inscrire leur enfant et de payer pour une garde à temps plein. Dans ces cas, doit-on en plus considérer comme fraudeur le parent qui demeure à la maison avec son enfant les jours où il ne travaille pas?

Le portrait de l'emploi a beaucoup changé au cours des années. L'emploi temporaire et l'emploi à temps partiel ont progressé plus rapidement que les emplois permanents ou à temps plein.

⁶ Selon le ministère de la Famille, la tolérance administrative « permet aux CPE et aux garderies subventionnées ayant des places destinées aux enfants de moins de 18 mois de continuer à enregistrer des enfants de 18 à 23 mois dans la tranche d'âge de 0 à 17 mois lorsqu'il ne peuvent trouver une place dans un groupe d'enfants plus âgés ».

⁷ Ministère de la Famille. *Mesure du recours à la tolérance administrative envers les enfants âgés de 18 mois ou plus en pouponnière subventionnée*. Mai 2012.

- Parmi les familles québécoises ayant au moins un enfant de moins de 5 ans, 47 % des ménages comptent au moins un des parents ayant un horaire de travail ou d'études irréguliers⁸;
- Parmi les familles québécoises ayant des enfants de moins de 5 ans et dont les deux parents (ou le seul parent) ont le travail comme principale occupation, 17 % des ménages comptent les deux parents (ou le parent seul) ayant un horaire non usuel ou un statut atypique de l'emploi⁹.

Le statut d'emploi des parents, en particulier celui de la mère, se reflète sur la fréquentation d'un service de garde, sur le type d'horaire (régulier ou irrégulier) ainsi que sur le mode de garde utilisé ou souhaité.

Il existe déjà certaines pratiques pour offrir des services pour une fréquentation à temps partiel ou pour une demande irrégulière; pensons aux services de répit que certains CPE offrent en collaboration avec des organismes communautaires. D'autres options pourraient être évaluées telle la possibilité de bonifier le guichet unique d'accès aux services de garde à contribution réduite de manière à ce qu'il puisse permettre à tous les prestataires subventionnés d'identifier des enfants dont les besoins de garde ont des horaires complémentaires.

Bien que des aménagements dans l'offre de services de garde soient possibles, les prestataires n'ont pas à faire seuls les frais des lacunes du marché de l'emploi. Les solutions passent aussi par une réflexion plus globale sur l'évolution du marché du travail et des types d'emplois créés.

3. Augmentation du nombre de places à contribution réduite

L'offre de services de garde éducatifs a beaucoup évolué depuis l'adoption de la politique familiale en 1997. Le gouvernement a ainsi créé graduellement plus de 220 000 places à contribution réduite dans le secteur de la petite enfance. Mais malheureusement, cette offre ne parvient pas à répondre aux besoins des familles. Il est donc nécessaire de poursuivre la création de nouvelles places.

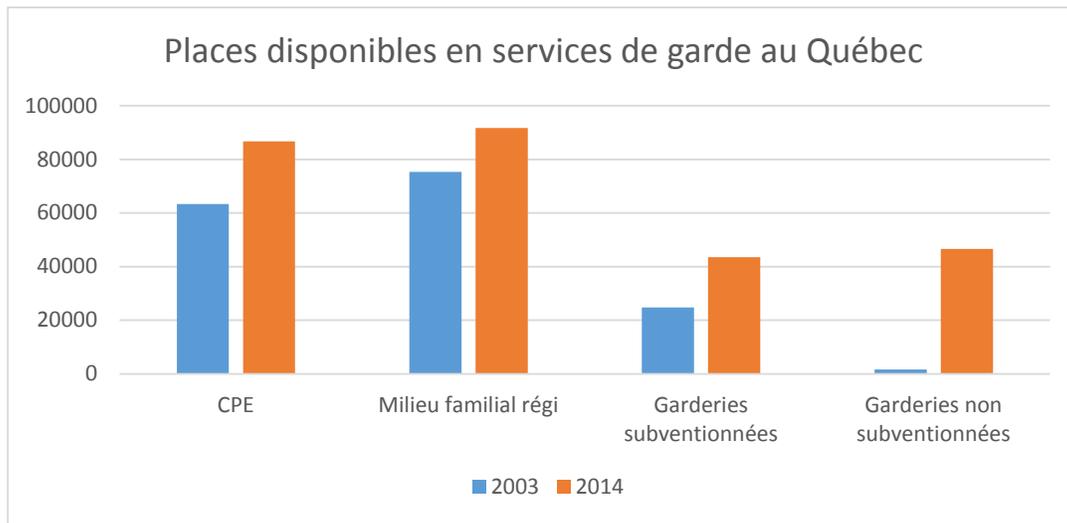
Au cours des années, nous avons pu observer d'importants virages quant au type de prestataires subventionnés. À l'origine, l'offre de services de garde éducatifs à contribution

⁸ Institut de la statistique du Québec. *Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde, 2009*. p. 259.

⁹ Institut de la statistique du Québec. *Le travail atypique et la garde d'enfants*. Portraits et trajectoires, juin 2012, numéro 15. Tableau 1, p. 1.

réduite devait se faire par la création et le développement de centres à la petite enfance (CPE), où chaque CPE était tenu d'avoir un volet de services en installation et un volet en milieu familial. Par la suite, le réseau a été scindé. En 2006, la responsabilité du volet familial a été soustraite de chaque CPE et les responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG) reconnues par un bureau coordonnateur ont pris la relève. Deux autres changements importants sont survenus :

- Des milliers de places à contribution réduite ont été octroyées à des garderies à but lucratif, leur nombre a ainsi augmenté de 76 % contre 37 % en CPE et 22 % en milieu familial régi, pendant la période de 2003 à 2014.
- Plus notable encore, le nombre de garderies non subventionnées a crû de 2 779 % sous l'effet de l'augmentation du crédit d'impôt provincial pour les services de garde combinée aux crédits fédéraux.



Source : Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance. (Site du ministère de la Famille, consulté le 12 janvier 2014).

3.1 Accorder la priorité au développement de services de garde éducatifs de qualité

Selon plusieurs recherches, la fréquentation d'un service de garde éducatif améliore significativement le développement global et le bien-être de l'enfant et accroît ses chances de réussite scolaire quand les services offerts sont de qualité. Or, des études ont démontré que la qualité est variable d'un service de garde à un autre.

La CSN a toujours privilégié l'expansion des services de garde éducatifs à la petite enfance dans les CPE et en milieu familial régi. À maintes reprises, nous avons mis en garde le gouvernement contre la prolifération des garderies dont la recherche de profits prime

souvent sur la qualité des services offerts aux enfants et sur les conditions de travail du personnel. Deux études québécoises sur les services de garde à la petite enfance, *Grandir en qualité*¹⁰ et *La qualité ça compte!*¹¹ font ressortir des niveaux supérieurs de qualité pour toutes les dimensions mesurées dans les services fournis en CPE et en milieu familial régi comparativement aux services offerts en garderies privées.

Une attention particulière doit être portée à la qualité des services en milieux défavorisés. À l'exception des CPE, les services de garde éducatifs en milieu défavorisé sont de moindre qualité que ceux offerts dans les milieux socioéconomiques plus élevés¹².

Pour tendre vers l'égalité des chances, il faut donc s'assurer que tous les enfants puissent fréquenter des services de qualité. Or, les enfants de milieu défavorisé sont moins représentés proportionnellement dans les CPE que les autres enfants, la principale raison évoquée est la non-disponibilité des places. Le coût s'avère également un frein pour certaines familles, et c'est pourquoi nous recommandons depuis plusieurs années que les enfants de familles à faible revenu puissent bénéficier de l'exemption de la contribution, et ce, pour une fréquentation régulière¹³.

En plus d'avoir moins recours à ces services éducatifs, les enfants en milieu défavorisé commencent à les fréquenter plus tardivement, et ils s'y rendent moins d'heures par semaine que les autres enfants¹⁴. Cette situation est préoccupante. Des chercheurs de la Direction publique de la santé et de l'UQAM ont mis en évidence les liens significatifs entre le parcours préscolaire de l'enfant et la vulnérabilité dans un ou plusieurs domaines de son développement¹⁵. Les résultats de leur enquête indiquent que la fréquentation d'un service éducatif a plus d'impact pour les enfants de familles à faible revenu que pour les autres et que la fréquentation d'un CPE par rapport à d'autres types de services éducatifs permet de réduire davantage les risques de vulnérabilité¹⁶. L'accès des familles à faible revenu et leurs

¹⁰Carl DROUIN, Nathalie BIGRAS, Claire FOURNIER, Hélène DESROSIERS et Stéphane BERNARD (2004). *Grandir en qualité 2003. Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*, Québec, Institut de la statistique du Québec.

¹¹Christa JAPPEL, Richard E. TREMBLAY et Sylvana CÔTÉ (2005). *La qualité des services de garde à la petite enfance : Résultats de L'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ÉLDEQ)*, Québec.

¹² *Ibid.*

¹³ Actuellement, à quelques exceptions près, seuls les parents d'un enfant de 5 ans et moins et qui reçoivent une prestation du Programme d'aide sociale ou du Programme de solidarité sociale peuvent être exemptés du paiement de la contribution pour l'équivalent de deux journées et demie par semaine.

¹⁴ GUAY, Danielle, Isabelle LAURIN, Michel FOURNIER et Nathalie BIGRAS. *Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants à la maternelle, Sommaire exécutif*. 14 novembre 2014.

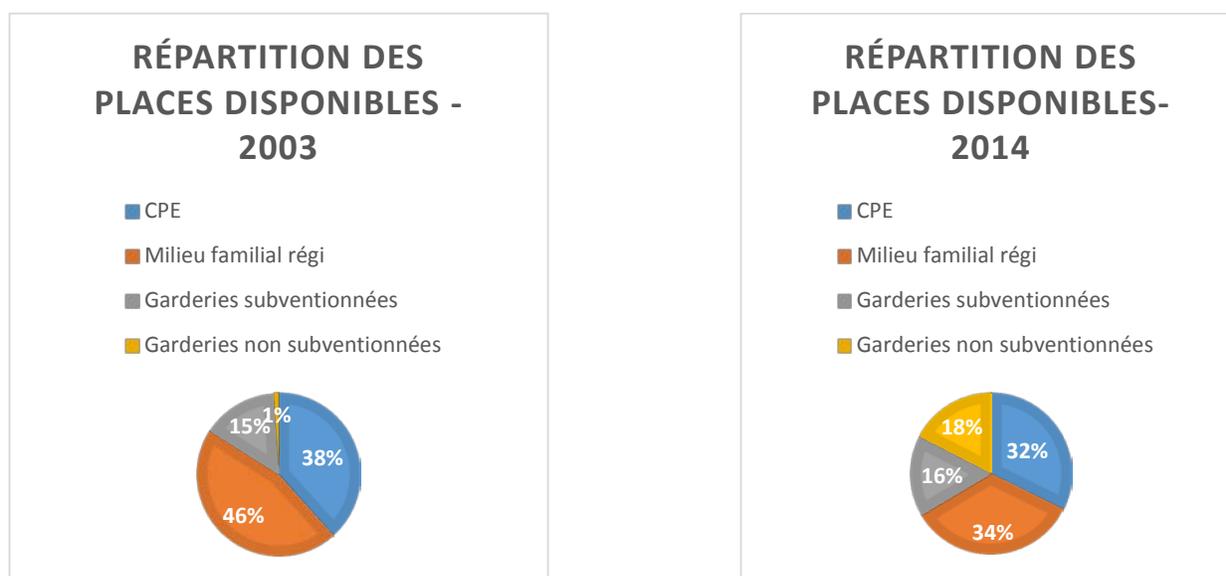
¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Il importe de mentionner que tous les enfants de milieu défavorisé ne présentent pas nécessairement de vulnérabilité dans un ou plusieurs domaines de leur développement.

enfants aux services de CPE doit aussi s'inscrire dans une vision plus globale parmi les mesures concrètes de lutte à la pauvreté et au décrochage scolaire.

Il convient également de noter que les garderies font l'objet d'un plus grand nombre de plaintes. En 2013-2014, les plaintes envers les garderies représentaient 80 % des plaintes retenues par le ministère de la Famille pour les services de garde régis¹⁷. Les doléances couvrent plusieurs sujets dont la santé et la sécurité des enfants (ratio, alimentation et hygiène), le fonctionnement administratif (régie interne et programme éducatif) et la personne en relation avec un service de garde (éducatrice et administrateur).

Il est donc déplorable de constater que les orientations du gouvernement des dix dernières années ont favorisé l'émergence d'un nombre considérable de garderies commerciales, subventionnées ou non; leur part dans la distribution des places disponibles est passée de 16 % à 34 %. Parallèlement, des services de garde non régis en milieu familial continuent d'exercer sans encadrement réglementaire ni obligation de mise en œuvre d'un programme éducatif¹⁸.



Source : Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance. (Site du ministère de la Famille, consulté le 12 janvier 2014).

¹⁷ Ministère de la Famille. *Plaintes traitées par le ministère. Tableau 1 – nombre de plaintes relatives aux services de garde éducatifs à l'enfance régis et nombre de services de garde concernés pour 2014-2015 et 2013-2014.* (Site consulté le 12 janvier 2015.)

¹⁸ Il n'y a pas de données publiques concernant le nombre de services de garde en milieu familial non régi, mais on peut aisément croire que leur nombre a également augmenté avec la bonification du crédit d'impôt provincial pour frais de garde.

Nous croyons qu'il est essentiel de poursuivre la création de nouvelles places à contribution réduite en ayant recours à des prestataires de services éducatifs de qualité, les CPE et les RSG, et en accordant une priorité aux projets de CPE en milieu défavorisé.

3.2 *Se méfier des solutions rapides de création de places*

Pour accélérer la croissance du nombre de places à contribution réduite, d'aucuns suggèrent que le gouvernement transforme les places des garderies non subventionnées en places à contribution réduite. Une solution simple pour certains, simpliste selon nous. Lors de l'étude des crédits en juin dernier, la ministre de la Famille, madame Charbonneau, avait clairement indiqué que cette avenue ne permettrait pas d'offrir une offre de service adéquate à la population puisque cela n'entraînerait pas de création de places, mais ne ferait qu'accommoder les propriétaires de garderie¹⁹.

Non seulement cette astuce nuirait-elle à générer des services de garde de qualité, mais en plus, elle fait fi du processus de répartition des places à contribution réduite en fonction des besoins locaux. La création de nouvelles places doit se faire sur la base d'une concertation régionale, l'une des raisons pour lesquelles nous avons appuyé la création des comités consultatifs en 2010. Il importe également de rappeler que lors du dernier appel d'offres, le gouvernement avait fait en sorte que plus de 2 000 places soient réservées pour répondre aux besoins des enfants en milieu défavorisé. Plusieurs comités consultatifs partagent également cette préoccupation dans leurs critères de répartition des nouvelles places. Actuellement, nous ne détenons aucune donnée démontrant que les garderies non subventionnées desservent les milieux défavorisés, ou si elles sont situées à proximité des familles qui souhaiteraient avoir accès à une place à contribution réduite²⁰.

De plus, il serait tout à fait inéquitable d'attribuer des places à ces garderies alors que les CPE et les garderies subventionnées qui ont participé aux appels d'offres ont dû passer par un processus rigoureux d'évaluation. Et que dire de ceux dont les projets ont été acceptés,

¹⁹ « Une place en garderies privées non subventionnée n'est pas une nouvelle place, je le dis tout simplement, puisque, si demain le ministère décide à Laval, je prends ma région, de prendre une garderie privée non subventionnée qui a des enfants et de la transformer en garderie privée subventionnée, je n'ai créé aucune nouvelle place. Pourquoi? Parce que ce sont des places qui sont déjà en place. Donc, je n'ai pas fait une offre de service adéquate à la population. [...] Je ne fais qu'accommoder des gens qui ont ouvert des garderies. » *Journal des débats de la Commission des relations avec les citoyens*. 41^e législative, 1^{re} session, jeudi 19 juin 2014 – Vol. 44 N° 3. Site de l'Assemblée nationale, consulté le 12 janvier 2015.

²⁰ Ministère de la Famille. *Portrait des garderies non subventionnées du Québec. Enquête auprès des propriétaires de garderies non subventionnées*. Novembre 2014.

mais qui subissent actuellement les effets d'un report de l'échéancier qui compromet leur réalisation.

En 2009, le gouvernement a bonifié le crédit d'impôt pour les frais de services de garde. L'effet de ce geste a été d'accroître substantiellement le nombre de garderies non subventionnées. Nous considérons que le crédit d'impôt provincial pour les services de garde doit être une mesure temporaire afin de dédommager les familles qui n'ont pas encore accès à une place à contribution réduite. Cette mesure fiscale ne doit pas devenir un substitut permanent à la contribution réduite des parents²¹.

Rappelons qu'en 1997, la politique familiale avait concrétisé l'engagement de l'État dans le financement public des services de garde éducatifs à la petite enfance. Le gouvernement de l'époque avait alors opté pour un financement versé directement aux prestataires de services au lieu de versements d'aide aux parents. Plusieurs recherches soutiennent que cette forme de financement est plus efficiente. À cet égard, l'OCDE concluait que :

« Le financement public direct des services se traduit par un pilotage plus efficace des services d'accueil des jeunes enfants par les pouvoirs publics, des économies d'échelle, une meilleure qualité au plan national, une formation plus efficace des éducateurs et un accès plus juste que les systèmes de versements d'aide aux parents. ²² »

Les enfants sont une richesse pour une société. Bien que la décision d'avoir des enfants relève du choix des individus, l'ensemble de la collectivité en profite et elle doit assumer ses responsabilités concernant le développement, le bien-être et la sécurité des enfants. En ce sens, nous croyons que le financement de services de garde éducatifs universels, accessibles et de qualité doit reposer sur le maintien et la bonification d'un système progressif d'imposition sur le revenu. Nous nous opposons à la modulation du tarif en fonction du revenu des parents qui, en plus d'accroître la contribution parentale, introduit le concept d'utilisateur-payeur. De plus, la volonté de certains d'instaurer un financement pour les prestataires subventionnés seulement sur la base du taux de présence des enfants au lieu du taux d'occupation nous fait craindre des dérives importantes : l'imposition d'une fréquentation obligatoire; la discrimination envers certains enfants dont l'état de santé ou l'occupation de leurs parents seraient associés à un taux d'absentéisme plus élevé; la mise en péril de la viabilité de certains prestataires de services de garde subventionnés, particulièrement les RSG, voire la fin du modèle des services de garde à contribution réduite.

²¹ Les frais admissibles au crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants ne se limitent pas qu'aux frais encourus auprès des garderies non subventionnées ou du milieu familial non régi.

²² OCDE. *Petite enfance, grands défis II – Éducation et structure d'accueil*, Paris, 2007, p. 14.

Considérant les besoins des familles, la qualité variable des services offerts aux enfants selon le type de prestataires et la situation particulière en milieu défavorisé, nous nous opposons à la transformation des places dans les garderies non subventionnées en places à contribution réduite de même qu'au recours aux crédits d'impôt comme substituts à la contribution réduite. Ces propositions ne permettent pas d'améliorer l'offre de services de garde éducatifs à contribution réduite, bien au contraire.

Nous recommandons de respecter l'ancien échéancier quant au financement des projets de développement qui ont reçu un avis favorable des comités consultatifs. Nous sommes conscients que l'ensemble du processus de création de nouvelles places s'échelonne sur plusieurs années. Nous croyons donc qu'il serait opportun de lancer, au cours de l'année, un nouvel appel d'offres de développement de places à contribution réduite.

Enfin, nous demandons au gouvernement de renoncer à la mise en œuvre des récentes modifications au Programme de financement des infrastructures des centres de la petite enfance. Selon les nouvelles règles administratives, les CPE devront dorénavant privilégier la location de locaux et contribuer au financement des projets à hauteur de 50 %. Le partage des coûts compromet sérieusement la croissance des CPE existants et la mise sur pied de nouveaux. Comment pourront-ils voir le jour et avoir accès à du financement? Comment les conseils d'administration de CPE déjà existants pourront-ils mettre de côté des fonds si le gouvernement leur retire une partie de leur surplus? La logique derrière cette règle s'explique difficilement, si ce n'est par une volonté de restreindre l'essor des CPE, ces organismes à but non lucratif intégrés à leur milieu et administrés par des parents et des travailleuses et, par conséquent, de favoriser l'entreprise à but lucratif pour les services de garde au Québec.

Il est très difficile de comparer le financement des infrastructures des CPE avec celui des garderies. Les propriétaires de garderies ne reçoivent pas de subvention directe, mais ils sont admissibles à des mesures fiscales pour leurs dépenses en immobilisation, et peuvent vendre leurs infrastructures, quand bon leur semble, pour en retirer des revenus. Conformément à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, les CPE, lors de la cessation de leurs activités, doivent plutôt céder leurs actifs et biens immobiliers acquis à même les subventions à une personne morale à but non lucratif poursuivant des objets similaires désignée par le ministre de la Famille²³. Ayant la responsabilité de déterminer l'attribution des immobilisations, il est cohérent que le gouvernement soit le principal bailleur de fonds.

²³ Article 101 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

En ce qui concerne la location, nous souhaiterions prendre connaissance de l'analyse du gouvernement qui lui permet de croire que louer un local, investir dans son aménagement pour accueillir les enfants de manière à respecter les règles de sécurité et d'hygiène ainsi que favoriser leur développement serait préférable, à long terme, à l'acquisition ou la construction d'un immeuble. En terminant, nous désirons exprimer notre étonnement devant la nouvelle orientation du ministère visant à favoriser les partenariats entre les CPE et les garderies non subventionnées. Cette orientation met en lumière une ignorance quant aux différences de valeurs, d'implication des parents et du personnel ainsi que de la qualité des services offerts aux enfants entre les CPE et les garderies commerciales.

Conclusion et recommandations

Le projet de loi n° 27 s'inscrit parmi les mesures d'optimisation dans le cadre de la révision du programme des services de garde. Nous pouvons lire sur le site Web du ministère de la Famille :

« L'optimisation du financement des services de garde permettra au ministère de la Famille de réduire l'investissement gouvernemental et de responsabiliser les services de garde, tout en continuant d'assurer la santé, la sécurité, le développement et le bien-être des enfants, ainsi que la qualité du programme éducatif appliqué.

Pour atteindre ces objectifs, le ministère de la Famille propose :

- D'implanter un mode de financement des services de garde reposant sur des modèles d'organisation du travail optimaux;
- D'ajouter des exigences visant l'utilisation maximale des places subventionnées et de renforcer la surveillance de la présence réelle des enfants en service de garde, tant en milieu familial qu'en installation.

Certaines mesures envisagées n'impliquent pas de modification à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Le ministère de la Famille entend les mettre en application de façon graduelle. »

Les services de garde à contribution réduite sont parmi les mesures les plus appréciées des familles québécoises tant pour la qualité des services éducatifs offerts aux enfants que pour la conciliation famille-travail qu'ils permettent. La principale critique demeure l'accessibilité notamment en raison du nombre insuffisant de places, de la période restreinte d'accueil de nouveaux enfants, de la difficulté à obtenir une place pour une fréquentation irrégulière ou à temps partiel et de son coût pour certaines familles. Ce sont sur ces éléments qu'il importe d'agir afin « d'optimiser » les services de garde subventionnés, et non sur une intensification d'une approche coercitive envers les parents et les prestataires de service de garde ni sur le développement de services à but lucratif.

Afin de consolider les services de garde éducatifs à contribution réduite, nous recommandons au gouvernement de :

1. retirer le projet de loi n° 27 Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés;
2. poursuivre les travaux du comité mixte sur les règles de fonctionnement et les pratiques en milieu familial afin d'adopter des modèles d'ententes de services et d'ententes particulières conformes à la législation et à l'entente collective;
3. mettre en place un comité de travail incluant toutes les parties prenantes, dont les travailleuses et les parents, pour réfléchir aux solutions les plus équitables pour tous

les enfants afin de pallier le problème d'accessibilité dû à la période restreinte d'accueil et de répondre à la demande pour une fréquentation à temps partiel;

4. Poursuivre la création de nouvelles places à contribution réduite en :
 - accordant rapidement le financement requis aux projets en phase de démarrage;
 - élaborant un nouvel appel d'offres de développement de places à contribution réduite en ayant recours à des prestataires de services éducatifs de qualité (CPE et RSG) et en accordant une priorité aux projets de CPE en milieu défavorisé;
 - excluant la possibilité de transformer les places en garderies non subventionnées en places à contribution réduite;
 - annulant les récentes modifications au Programme de financement des infrastructures des centres de la petite enfance en ce qui a trait à la priorité à la location d'immeubles et à la contribution au financement à raison de 50 % du coût total admissible du projet;
 - abandonnant l'orientation visant à favoriser les partenariats entre les CPE et les garderies non subventionnées.
5. Maintenir un financement public adéquat versé directement aux prestataires de services de garde éducatifs sur la base du taux d'occupation des places.

Annexe

Estimation du nombre de places à contribution réduite nécessaire pour répondre à la demande des familles québécoises d'enfants âgés de 5 ans et moins, en fonction de la période de l'année

Pour simplifier le modèle, nous avons émis certaines hypothèses :

- Les enfants commencent à fréquenter les services de garde à 1 an;
- Au 1^{er} septembre, tous les enfants de 5 ans et les enfants de 4 ans qui auront 5 ans avant le 1^{er} octobre fréquentent l'école;
- Les naissances sont réparties également au cours des douze mois de l'année;
- Le taux de préférence pour une place à contribution réduite est fixée à 75 % en lien avec les résultats de l'Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde, 2009, de l'Institut de la statistique du Québec.

Estimation de la population selon le groupe d'âge et le sexe au 1^{er} juillet 2014

Âge	Nombre
Moins d'un an	87 898
1 an	89 095
2 ans	89 282
3 ans	90 330
4 ans	90 174
5 ans	90 674

Source : CANSIM, Tableau 051-0001

Nombre d'enfants en âge de fréquenter un service de garde

	Nombre d'enfants
Au 1^{er} septembre 2014 (enfants de 1 an à 3 ans, plus 11/12 des enfants de 4 ans)	351 367
Au 31 août 2015 (enfants de 1 an à 4 ans, plus 11/12 des enfants de 5 ans)	439 265

Demande pour une place à contribution réduite selon un taux de préférence de 75 %

	Nombre d'enfants
Au 1^{er} septembre 2014	263 525
Au 31 août 2015	329 448
Écart	65 924

La période de l'année selon laquelle le nombre de places est estimé a une importance significative. La demande est plus faible à la rentrée scolaire alors que les enfants de 5 ans et certains enfants de 4 ans quittent les services de garde pour l'école. La demande augmente alors graduellement tout au long de l'année alors que des enfants atteignent un âge pour fréquenter les services de garde.