



**Notes d’allocution de la sous-vérificatrice générale,
M^{me} Christine Roy**

**Commission des relations avec les citoyens
Projet de loi n° 1**

Québec, le 24 novembre 2021

(L’allocution prononcée fait foi)

Madame la Présidente,

Madame la Vice-présidente,

Monsieur le ministre de la Famille,

Mesdames et Messieurs les membres de la Commission,

En tant que sous-vérificatrice générale, je vous remercie d'offrir au Vérificateur général du Québec la chance d'exprimer ses commentaires et de répondre à vos questions sur le projet de loi 1.

Pour l'occasion, Mme Janique Lambert, commissaire au développement durable, et Mme Emilie Peter, conseillère en pratiques d'audit de performance, m'accompagnent.

Nos commentaires sont basés sur les travaux d'audit que nous avons effectués dans le passé, notamment sur notre rapport sur l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance, déposé en 2020.

D'entrée de jeu, nous constatons que le projet de loi comporte des propositions importantes, qui visent à répondre à des recommandations que nous avons formulées dans ce rapport.

Toutefois, nous désirons attirer votre attention sur certains aspects qui comportent des risques quant à l'atteinte des grands objectifs de la loi au chapitre de la qualité des services de garde, de l'égalité des chances des enfants et d'une offre de services qui tienne compte des besoins de parents. J'ai regroupé ces aspects en 3 volets.

[Volet 1 : Accessibilité aux services]

Au chapitre de l'**accessibilité**, notre rapport faisait état de nombreuses lacunes en lien avec l'encadrement des services de garde. Or, bien que nous tenions à souligner que cet encadrement ne doit pas surcharger démesurément les services de garde ou les activités du ministère, il doit toutefois permettre de résoudre les problématiques que nous avons constatées, soit notamment :

- la sous-représentativité des enfants issus de familles à faible revenu dans les centres de la petite enfance de Laval et de Montréal;
- les taux de placement plus faibles des enfants ayant des besoins particuliers ou dont les parents souhaitent un horaire de garde atypique;
- le cumul des critères d'admission pouvant réduire l'accessibilité à certains services de garde;
- et l'absence d'encadrement des politiques d'admission des services de garde par le ministère.

Le projet de loi prévoit notamment que les conditions et les modalités entourant l'inscription d'un enfant au guichet unique, l'appariement d'un enfant avec un prestataire de services de garde, ainsi que les critères et les priorités d'admission des enfants seront fixés par règlement. Il prévoit également que la politique d'admission de certains services de garde devra répondre à des exigences réglementaires.

Ces dispositions, dans la mesure où elles seront mises en place adéquatement, représentent une grande avancée. Toutefois, le contenu du ou des règlements qui définira les exigences sera déterminant pour assurer l'égalité des chances des enfants d'accéder à des services qui répondent à leurs besoins et à ceux de leurs parents. Or, ce contenu n'est pas soumis à la présente consultation, par conséquent nous ne pouvons pas valider si ces modalités permettront d'atteindre l'objectif souhaité.

Voici également six éléments qui pourraient nuire à l'atteinte des objectifs de la loi :

Premièrement, le nouvel encadrement visant l'utilisation du guichet unique est tributaire du respect de l'obligation légale, par les prestataires des services de garde qui y sont soumis, de combler toutes leurs places par le biais de ce guichet. Or, lors de notre dernier audit, nous avons relevé qu'entre septembre 2018 et novembre 2019, environ 30 000 enfants avaient obtenu une place sans être inscrits au guichet.

Comme nous le recommandions dans notre rapport, il sera donc important que le ministère s'assure que les services de garde recourent exclusivement aux inscriptions portées au guichet unique pour combler leurs places.

Deuxièmement, un prestataire de services de garde qui sera soumis par règlement à des critères et à des priorités d'admission spécifiques pourra, s'il le désire, refuser d'accueillir un enfant qui lui est référé, et ce, aux seules conditions :

- d'en aviser l'administrateur du guichet et son parent;
- et d'indiquer par écrit au parent les motifs justifiant son refus.

Tout en ne voulant pas alourdir excessivement les processus, nous croyons que ce droit de refus comporte tout de même le risque de contrecarrer les autres dispositions visant à encadrer l'attribution des places disponibles.

Troisièmement, puisque les politiques d'admission des services de garde devront conditionner l'appariement des enfants avec ces services, il sera nécessaire de s'assurer que ces politiques seront conformes aux exigences qui seront fixées par règlement pour les milieux qui y sont assujettis.

Quatrièmement, nous avons soulevé dans notre rapport que le ministère n'obtenait aucune information sur les expulsions d'enfants et n'exerçait aucun contrôle à cet égard, sauf sur la base de plaintes. Dans un contexte où le ministère encadrera la priorisation des enfants pour l'accès à certains milieux de garde, nous croyons qu'il sera plus que jamais nécessaire qu'il soit informé des expulsions afin de s'assurer que ce mécanisme n'est pas utilisé de manière abusive.

Cinquièmement, selon le projet de loi, les enfants qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique seront priorités dans les politiques d'admission de certains prestataires de services de garde. Or, il sera non seulement nécessaire d'obtenir l'information permettant d'identifier les enfants qui vivent dans de tels contextes, mais il faudra également s'assurer que cette information est fiable, par souci d'équité.

Sixièmement, il n'y a aucune mention dans le projet de loi des autres enfants vulnérables, notamment ceux ayant des besoins particuliers. D'autres mesures ou dispositions seront donc nécessaires afin d'obtenir une meilleure représentation de ces enfants dans les services de garde reconnus.

De plus, il y a actuellement des protocoles d'entente entre le réseau de la santé et certains services de garde afin de faciliter l'accès des enfants vulnérables, par exemple ceux qui présentent un handicap ou qui sont exposés à une situation de violence. Nous nous questionnons sur le mécanisme qui permettra d'assurer une place à ces enfants lors de l'élaboration des nouvelles modalités réglementaires.

[Volet 2 : Création de places]

En ce qui concerne **la création de places**, nos travaux d'audit nous ont amenés à constater des retards importants dans la création de places en services de garde, ainsi que des lacunes dans les données utilisées par le ministère pour déterminer les besoins des familles.

Certains articles du projet de loi visent, selon le ministère, à accélérer la création de places. Nous ne pouvons qu'accueillir favorablement cette volonté d'efficience.

Cependant, en l'absence notamment du rôle systématique des comités consultatifs pour l'octroi des places, il sera plus que jamais nécessaire que le choix des projets soit effectué sur la base d'une analyse rigoureuse et de critères objectifs. Il faut éviter que le processus d'attribution des places fasse en sorte que des projets dont la qualité est jugée insatisfaisante soient retenus, comme nous l'avons constaté lors d'un audit réalisé en 2011.

L'analyse des besoins devra également être tout aussi rigoureuse. Il faut s'assurer, comme nous le recommandions dans notre dernier rapport, que la stratégie de déploiement du réseau sera revue afin de permettre à l'offre de services de répondre aux besoins des familles dans toutes les régions. Ainsi, au-delà du projet de loi, la façon dont la loi et ses règlements seront appliqués sera tout aussi importante.

Par ailleurs, le droit des parents de choisir le prestataire de services de garde, actuellement mentionné à l'article 1 de la loi, n'apparaît plus dans le projet de loi. Or, nous avons constaté lors de notre audit que les parents de 9 000 enfants qui fréquentaient un service de garde non subventionné étaient en attente d'une place subventionnée. Je m'interroge donc sur l'impact de cette modification quant à la possibilité pour un enfant de fréquenter un service de garde tout en restant sur la liste d'attente du guichet afin d'accéder éventuellement à un service qui répondrait davantage à ses besoins ou à ceux de ses parents.

[Volet 3 : Qualité des services]

Finalement, la qualité des services se trouve au cœur même de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. Je vais donc également m'attarder sur quatre éléments relevés à ce sujet.

Premièrement, les nouvelles dispositions qui limitent la prestation de services de garde dans les milieux familiaux non reconnus pourraient faire en sorte qu'une grande partie d'entre eux intègrent le réseau des services de garde reconnus. Il s'agit d'un pas important vers un accès à des services plus encadrés. Toutefois, pour que la mesure soit efficace, elle devra aller de pair avec une surveillance adéquate et régulière de ces milieux par les bureaux coordonnateurs.

Or, cette surveillance, la création de nouvelles places ainsi que la mise en place d'installations temporaires pourraient poser des défis de main-d'œuvre en accentuant le niveau de surveillance requis dans l'ensemble du réseau.

Deuxièmement, l'uniformisation des pratiques des bureaux coordonnateurs répond à un constat que nous avons formulé en 2011 afin d'assurer l'amélioration de leurs pratiques. Il faudra toutefois que les instructions qui leur seront fournies permettent d'atteindre l'objectif.

Troisièmement, je m'interroge sur la proposition de retirer les articles 6.1 et 6.2 de la loi actuelle, qui énoncent des conditions de base à respecter par les milieux non reconnus qui, sous certaines conditions, pourront continuer d'exister, comme :

- l'obligation d'aviser les parents que le service n'est pas assujéti à la surveillance d'un bureau coordonnateur;
- celle de détenir un certificat de secourisme et une attestation d'absence d'empêchement;
- ou encore l'interdiction d'appliquer des mesures dégradantes ou abusives.

Enfin, **quatrièmement**, au-delà de ce projet de loi, un enjeu demeure : l'embauche d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés en nombre suffisant pour pourvoir à la demande.

Dans notre rapport, nous avons soulevé le fait que l'exigence réglementaire quant au ratio de personnel qualifié n'était pas toujours respectée, particulièrement dans les garderies non subventionnées. Pourtant, selon le ministère, l'un des facteurs qui contribuent à assurer la qualité des services est l'embauche de personnel qualifié.

Il sera donc important que la réglementation concernant les modifications proposées au sujet de la qualification des personnes travaillant dans le réseau soit élaborée sur la base d'une analyse rigoureuse permettant le maintien de cette qualité.

Conclusion

En conclusion, nous accueillons favorablement la volonté du gouvernement de répondre aux recommandations que nous avons formulées en 2020 avec ce projet de loi.

Toutefois, de nombreuses modalités doivent être fixées par règlement. Alors, nous invitons le gouvernement à faire preuve de la plus grande prudence lorsque viendra le temps d'élaborer ces règlements pour s'assurer d'atteindre les objectifs de la *Loi sur les services éducatifs à l'enfance* tout en permettant que la nouvelle réglementation soit mise en place dans un délai raisonnable.

Il sera également tout aussi essentiel de veiller à ce que les processus et les contrôles pour assurer une application adéquate de la loi et de ses règlements soient mis en place et exercés en temps opportun, et ce, sans alourdir indûment les processus.

Je vous remercie de votre attention, et c'est avec plaisir que je répondrai à vos questions.