



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux

à la Commission des relations avec les citoyens

sur le projet de loi n° 143,
Loi visant à améliorer la qualité éducative
et à favoriser le développement harmonieux
des services de garde éducatifs à l'enfance

Le 19 octobre 2017

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	5
Introduction.....	7
1. La qualité des services de garde éducatifs	9
1.1 La réussite éducative	9
1.2 L'introduction d'un processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité.....	11
1.3. L'obligation d'assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants.....	16
2. Le développement des services de garde éducatifs.....	17
2.1 La réduction du nombre maximal d'enfants accueillis en milieu non régi.....	17
2.2 De nouvelles exigences pour l'obtention d'un permis de garderie.....	21
2.3 Les comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs.....	23
2.4 Le guichet unique d'accès aux services de garde.....	27
2.5 La transmission de renseignements additionnels.....	29
Conclusion	33
Annexe 1 : Recommandations	37
Annexe 2 : Déclaration du Sommet sur la petite enfance	41

Avant-propos

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 300 000 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 10 500 travailleuses et travailleurs provenant de plus de 400 CPE et environ 3 200 responsables de service de garde (RSG) en milieu familial.

Au fil des années, la CSN a contribué à la mise sur pied et au développement des services de garde éducatifs. Depuis plus de 40 ans, nous agissons en ce sens et soutenons les travailleuses et travailleurs qui y œuvrent. Nous avons publié, en 2010, une plateforme afin de partager notre vision, *Des services de garde éducatifs de qualité : un droit pour chaque enfant*.

Compte tenu de la prédominance des femmes dans le secteur des services de garde éducatifs, le genre féminin est prédominant dans ce document et représente autant les hommes que les femmes.

* * *

Les caractères en **gras** dans les articles cités du projet de loi n° 143 indiquent les ajouts proposés par le gouvernement à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (Loi ou LSGEE). Également, il y retire des mots et des passages qui seront signalés par des caractères ~~biffés~~. Par ailleurs, les mots et passages *en italique*, ~~biffés~~ ou *non*, dans les articles cités du projet de loi n° 143, sont des ajouts ou des modifications au projet de loi proposés par la CSN.

Introduction

Dans la plateforme que nous avons publiée en 2010, *Des services de garde éducatifs de qualité : un droit pour chaque enfant*¹, nous demandions au gouvernement de poursuivre le développement et la consolidation du réseau des services de garde éducatifs, tout en maintenant son caractère universel, en amplifiant son accessibilité aux enfants des milieux défavorisés et en améliorant la qualité des services et leur portée éducative.

Nous revendiquions aussi l'investissement nécessaire pour ce faire. À ce titre, nous demandions que le gouvernement développe une vision nationale et une coordination interministérielle pour le développement, la consolidation et le financement des services de garde éducatifs.

L'actuel ministre de la Famille et de l'Éducation semble avoir entendu certaines de nos revendications et a entrepris des pas dans la bonne direction, si l'on en juge par le dépôt du projet de loi n° 143, Loi visant à améliorer la qualité éducative et à favoriser le développement harmonieux des services de garde éducatifs à l'enfance. Ces mesures constituent des outils potentiellement utiles, pouvant répondre à certaines demandes du milieu, et nous espérons que l'annonce des ressources financières nécessaires à leur mise en œuvre suivra rapidement.

Le présent projet de loi, bien qu'il présente des lacunes et plusieurs imprécisions, vise à rehausser la qualité des services offerts dans le réseau à travers l'introduction d'une nouvelle exigence éducative et d'une démarche d'évaluation pour l'amélioration de la qualité. Cependant, pour être efficaces et crédibles, nous sommes d'avis que les conditions préalables et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces propositions ne sont pas au rendez-vous. Outre le caractère prématuré de ces propositions, celles-ci devraient faire l'objet d'un plan d'action examiné par toutes les parties prenantes, ce que ne garantit pas le projet de loi.

Le projet de loi vise aussi le développement harmonieux des services de garde sur chacun des territoires, notamment en renforçant la collecte d'information à l'aide du guichet unique et en systématisant l'analyse régionale des besoins à travers le comité consultatif du territoire concerné. La composition et le fonctionnement du comité devraient toutefois être revus, selon nous.

Nous accueillons favorablement les exigences proposées par le projet de loi qui limiteront le nombre de places que peuvent offrir des individus non reconnus par le réseau et l'émission de nouveaux permis de garderies privées. Nous croyons que, loin de restreindre l'offre de services, ces exigences contribueront au développement d'un réseau de qualité et, nous l'espérons, de plus de places de qualité en CPE et chez les RSG.

Enfin, nous soumettons des recommandations afin que le projet de loi contribue à l'amélioration, au développement et à l'accès à des services de garde véritablement éducatifs, personnalisés et de qualité, auxquels a droit tout enfant québécois tel que le stipule l'article 4 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

¹ [\[www.csn.qc.ca/orientations-service-de-garde/\]](http://www.csn.qc.ca/orientations-service-de-garde/).

1. La qualité des services de garde éducatifs

1.1 La réussite éducative

D'emblée, nous tenons à saluer la visée du projet de loi n° 143 déposé en juin dernier. Nous partageons les objectifs du ministère quant à l'importance d'assurer la qualité des services de garde éducatifs, laquelle est essentielle au bien-être et au développement de l'enfant ainsi qu'à sa réussite éducative. Nous accueillons donc positivement le projet d'ajouter la promotion de la réussite éducative aux objets de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance².

Nous sommes heureux d'avoir été entendus par le ministre en ce qui concerne la nécessaire reconnaissance du rôle primordial que jouent les services de garde éducatifs dans le continuum éducatif de nos enfants. Nous le demandions encore en novembre dernier, dans notre mémoire³ sur le projet de politique de la réussite éducative.

La réussite éducative dépassant l'enceinte de l'école, nous rappelions dans ce mémoire l'importance des services de garde éducatifs à la petite enfance en CPE et en milieu familial régi et reconnu par un bureau coordonnateur (BC), lesquels sont devenus des alliés importants pour la réussite éducative des enfants et des incontournables pour la conciliation famille-travail-études⁴.

Nous accueillons donc favorablement l'ajout d'un 3^e alinéa à l'article 5 de la Loi, tel que le propose l'article 2 du projet de loi n° 143, qui se lirait désormais comme suit :

« 5. Afin d'assurer la prestation de services de garde éducatifs, le prestataire de services de garde applique un programme éducatif comportant des activités qui ont pour but :

1° de favoriser le développement global de l'enfant en lui permettant de développer toutes les dimensions de sa personne notamment sur le plan affectif, social, moral, cognitif, langagier, physique et moteur;

2° d'amener progressivement l'enfant à s'adapter à la vie en collectivité et de s'y intégrer harmonieusement;

3° de favoriser la réussite éducative de l'enfant notamment en facilitant sa transition vers l'école.

Le programme éducatif comprend également des services de promotion et de prévention visant à donner à l'enfant un environnement favorable au développement de saines habitudes de vie, de saines habitudes alimentaires et de comportements qui influencent de manière positive sa santé et son bien-être.

Il peut aussi comprendre tout autre élément ou service que le ministre détermine. »

² Proposé à l'article 1 du projet de loi n° 143.

³ CSN, Mémoire présenté au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport sur une politique de la réussite éducative, 14 novembre 2016. [www.csn.qc.ca/2016-11-14-memoire-politique-educative-csn/].

⁴ Depuis 40 ans, la présence sur le marché du travail des mères dont au moins un enfant a moins de six ans a crû énormément. [www.bdso.gouv.qc.ca/docs-ken/vitrine/0_5_ans/index.html?theme=carac-socio&tab=4].

Nous comprenons cet ajout dans le contexte du début de l'alinéa, qui exige des prestataires de services de garde qu'ils appliquent « un programme éducatif » lequel, bien que la Loi ne le précise pas, respecte les paramètres et orientations déterminés par le ministre. Cela inclut déjà le programme-cadre intitulé *Accueillir la petite enfance* (2007), le *Guide pour soutenir une première transition scolaire de qualité* (2010), le *Guide d'information La passerelle* (non daté) permettant de dresser le portrait de l'enfant en vue de sa fréquentation scolaire, ainsi que le cadre de référence *Gazelle et Potiron* (2017) portant sur la saine alimentation, le jeu actif et le développement moteur de l'enfant.

Le ministère de la Famille a annoncé il y a plus d'un an qu'il souhaitait entreprendre une révision du programme éducatif, et ce, en consultant toutes les parties concernées. Or, jusqu'à présent, nulle suite ne semble avoir été donnée formellement en ce sens, du moins en ce qui concerne la consultation des représentantes de nos membres. Pourtant, il faudrait examiner comment le programme permettra d'atteindre le nouveau but établi par le projet de loi, de « favoriser la réussite éducative de l'enfant notamment en facilitant sa transition vers l'école », et ce, sans glisser dans la scolarisation précoce. La CSN compte d'ailleurs parmi les signataires de la Déclaration issue du Sommet sur l'éducation à la petite enfance, dont l'article 17 affirme : « L'approche éducative destinée aux enfants de 0 à 5 ans doit demeurer une approche de développement global de l'enfant, de stimulation, d'éveil et de socialisation par le jeu qui favorise la réussite éducative et non une approche de scolarisation précoce⁵. »

Après la révision du programme éducatif, il faudra permettre aux éducatrices et aux responsables des services de garde (RSG) de s'approprier celui-ci par une offre de formation et des mesures facilitantes pour y participer, telles que des activités de formation durant les heures de travail ou des journées de formation rémunérées. De plus, l'évaluation et l'amélioration de la qualité éducative des services, introduites par le nouvel article 5.1 sur lequel nous reviendrons plus loin, devraient inclure la qualité de la mise en œuvre du programme éducatif. Toutefois, la mise en œuvre d'un nouveau programme ne devrait être évaluée qu'après que celui-ci ait été diffusé largement et implanté depuis un certain temps.

Recommandation 1

La CSN recommande au ministre que la révision du programme éducatif des services de garde du Québec soit effectuée en consultation avec les principaux partenaires, incluant des représentantes des éducatrices, des RSG, des conseillères pédagogiques et des agentes-conseils en soutien pédagogique et technique, en tenant compte des modifications introduites par le projet de loi n° 143, et que des activités de formation et des ressources additionnelles soient consacrées à sa diffusion et à sa mise en œuvre, avant de procéder à l'évaluation de son application par les prestataires.

⁵ Voir l'annexe 2.

1.2 L'introduction d'un processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité

L'article 3 du projet de loi introduit un nouvel article 5.1 à la Loi, portant sur un processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité, qui se lit ainsi :

« 5.1. Un prestataire de services de garde doit participer, sur demande du ministre et suivant les modalités déterminées par celui-ci, au processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde.

Le ministre détermine les outils de mesure devant être utilisés dans le cadre de ce processus et peut exiger du prestataire de services ou des membres de son personnel qui y participent qu'ils fournissent les renseignements et les documents requis et qu'ils se soumettent à un questionnaire d'évaluation de la qualité des services de garde.

Le ministre peut désigner une personne ou un organisme afin d'élaborer des outils de mesure et d'assurer la collecte des renseignements, des documents et du questionnaire d'évaluation ainsi que leur traitement.

Le ministre, avec le prestataire de services de garde concerné, assure le suivi des résultats de ce processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde. »

Le principe d'évaluer la qualité éducative d'un service de garde, que la place offerte soit subventionnée ou non, est justifiable – si l'objectif et la démarche proposés font relativement consensus. D'ailleurs, il existe déjà une expérience en ce sens, et divers outils ont été produits pour mener l'enquête nationale qui analyse et évalue un grand nombre de caractéristiques de la qualité des services de garde du Québec, menée pour le compte du gouvernement⁶. Des grilles d'observation ont aussi été mises au point au Québec et ailleurs, pour permettre l'auto-évaluation, l'évaluation interne et l'évaluation externe d'un service de garde. Des outils différents existent pour les services en installation et en milieu familial⁷.

Quels sont les objets de cette évaluation?

Un des objectifs des services de garde éducatifs est l'égalité des chances. Pour que tous les enfants aient d'égales chances, il faut s'assurer que tous aient l'opportunité de fréquenter des services qui soient réellement de qualité.

La valeur éducative des interactions avec l'enfant, la qualité des relations avec les parents, un ratio approprié, un environnement sécuritaire, la formation qualifiante et continue du personnel, la mise en œuvre du programme-cadre et un financement adéquat sont autant de facteurs qui permettent d'offrir et d'accroître la qualité des services. Or, nous reconnaissons qu'il est difficile d'en juger à vue de nez. C'est donc avec ouverture que nous accueillons la

⁶ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (INSPQ), *Grandir en qualité*, Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs. [www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/milieu-garde/qualite-services-educatifs-2014.html].

⁷ Par exemple, parmi d'autres : [www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/bc/qualite-educative/Pages/index.aspx].

notion combinée « d'évaluation et d'amélioration », si celle-ci intervient une fois mis en place les divers facteurs déterminants de la qualité. Autrement, l'évaluation ne servirait qu'à nous confirmer les lacunes que nous connaissons déjà, en regard des divers facteurs énumérés plus haut.

Il est rassurant que, d'emblée, le ministre établisse que le but ultime de cet exercice d'évaluation soit d'améliorer la qualité des services, écartant ainsi une approche coercitive qui déboucherait sur des mesures punitives plutôt que correctives et amélioratrices. Il n'est donc pas ici question d'inspections sanitaires ou de conformité réglementaire ni d'évaluation du personnel relevant des établissements et des RSG qui les emploient, ou des RSG elles-mêmes. Cela est important, car la qualité ne repose pas sur les seules épaules des éducatrices, qui réclament d'ailleurs l'accès à un programme de reconnaissance des acquis et des compétences (RAC) et à de la formation qualifiante et continue.

Cependant, est préoccupant que le nouvel article 5.1 soit muet sur les objets précis et les moyens concrets qui permettraient de réaliser l'amélioration qualitative. En accordant tous les pouvoirs au ministre pour qu'il décide seul des tenants et aboutissants d'une démarche d'évaluation – démarche à laquelle ni le prestataire ni les membres de son personnel ne pourraient d'ailleurs se soustraire – nous nous demandons en quoi elle se distingue de l'enquête de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), ou des processus d'évaluation interne et des pratiques réflexives qui existent dans nombre d'installations, ou des suivis effectués par les bureaux coordonnateurs.

Bref, quels sont précisément les objets de cet exercice d'évaluation? Quels sont les moyens envisagés pour le réaliser et conviennent-ils pour déboucher sur l'amélioration des services?

S'agit-il de se pencher sur la qualité des services telle que définie dans le cadre de l'enquête de l'INSPQ, ou envisage-t-on plutôt d'élargir l'analyse? L'aménagement des lieux, l'adéquation du matériel, la structuration des activités destinées aux enfants, la relation et la communication avec l'enfant, les pratiques alimentaires, le développement moteur et cognitif par le jeu, les usages en matière d'hygiène-salubrité-sécurité, les horaires et bien d'autres éléments font déjà l'objet des « échelles d'observation de la qualité des services de garde éducatifs » en pouponnière, en installation pour les enfants de dix-huit mois ou plus, et en milieu familial. Ces échelles ou grilles ont été élaborées pour le ministère de la Famille en 2004 et sont disponibles sur son site.

L'évaluation pourrait inclure : la qualité de la relation avec les enfants selon les ratios et la formation des éducatrices; l'impact des programmes de reconnaissance des acquis et des compétences (RAC) et de la formation qualifiante et continue; la mise en œuvre du programme éducatif suivant divers facteurs; la compétence de la gestion administrative et financière par rapport aux standards; l'adéquation des ressources disponibles en regard des besoins... Pourquoi ne pas évaluer l'accès réel des prestataires à des ressources permettant d'assurer et d'améliorer la qualité des services offerts (conseils de nature pédagogique, formation de base et formation continue, soutien professionnel et concertation entre les services, participation à la vie communautaire et régionale, etc.)? Ne faudrait-il pas aussi

évaluer l'accessibilité et la nature des services offerts par rapport aux besoins du milieu, incluant les enfants handicapés, défavorisés ou issus de minorités?

Ainsi, le but ultime de l'évaluation serait d'identifier de *nouveaux* moyens à mettre en place et de cibler les ressources à augmenter afin de permettre l'amélioration qualitative des services.

Sans examiner ces nouveaux angles, la démarche d'évaluation n'ajouterait guère d'informations à celles déjà recueillies et ne permettrait pas d'identifier les meilleures mesures à prendre. À moins que les objectifs poursuivis ne soient tout simplement de procéder à une évaluation systématique, obligatoire et généralisée de chacun des services de garde, en installation et en milieu familial – ce que l'enquête de l'INSPQ ne fait pas présentement – mais en se penchant sur les mêmes questions que celles examinées par l'enquête? Le projet de loi ne le précise pas ni n'explique ce qu'en serait l'avantage.

Quels sont les prestataires visés?

La formulation de l'article 5.1 tel que proposé par le projet de loi est floue en ce qui concerne les prestataires visés par l'évaluation : « **Un prestataire de services de garde doit participer, sur demande du ministre et suivant les modalités déterminées par celui-ci, au processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde (...).** » De quels prestataires et de quelles « modalités » parle-t-on ici? La demande du ministre sera-t-elle faite au hasard ou sélectivement selon des critères précis? Ou sera-t-elle plutôt généralisée à tous les prestataires de services?

Une opération d'une telle ampleur impliquerait beaucoup de personnel dédié à sa mise en œuvre, son analyse et son suivi, de façon continue et permanente. Ne serait-ce pas très lourd? Rappelons qu'au 31 mars 2017, il existait plus de 1 500 installations de centres de la petite enfance, plus de 700 garderies subventionnées, plus de 1 100 garderies non subventionnées et près de 15 000 RSG en milieu familial reconnues par un bureau coordonnateur⁸. Considérant l'ensemble des besoins du réseau, une évaluation générale et récurrente de tous les prestataires mobiliserait énormément de ressources, alors que les services sont déjà gravement hypothéqués par les coupes budgétaires des dernières années.

Quels seront les outils et les modalités de mesure?

Il est fait mention d'un questionnaire d'évaluation, au 3^e alinéa de l'article 5.1 proposé par le projet de loi. Outre ce questionnaire, quels sont les outils d'évaluation envisagés par le ministre? Le processus d'évaluation impliquerait-il aussi des visites d'observation sur les lieux? Des entrevues? Si oui, qui procéderait à celles-ci et quelles seraient les qualifications professionnelles et l'objectivité des personnes appelées à évaluer la qualité des services? À quel moment de telles soumissions du questionnaire, visites, entrevues ou autres prises

⁸ Données publiées sur le site du ministère de la Famille. [www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/Pages/index.aspx].

Données extraites de CAFE le 31 mars 2017 publiées par la Direction générale des opérations régionales et par la Direction du partenariat, de la planification et de la coordination des opérations. [www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/places_0.pdf].

d'information et de mesures seraient-elles effectuées? Seraient-elles faites à l'improviste? À quelle fréquence ou à combien de reprises? Quels en seraient la durée et l'impact sur les enfants présents? De la formation serait-elle fournie à toutes les éducatrices du réseau, en amont et en aval de l'évaluation? Les conseillères pédagogiques fourniraient-elles un soutien pour se préparer à l'évaluation?

L'expérience de la CSN et de ses membres dans le domaine de l'éducation révèle que, pour être effectifs et crédibles, les processus d'évaluation doivent être élaborés avec la participation du personnel visé. Plusieurs institutions d'enseignement qui ont confié à des firmes le soin d'élaborer des outils d'évaluation et de traiter les données recueillies se sont repenties de l'avoir fait sans égard aux compétences de ces firmes. En effet, celles-ci sont fréquemment étrangères au milieu éducatif et peu familières avec les conditions d'exercice de la profession. Le résultat a souvent conduit à une détérioration du climat de confiance et des relations de travail. D'autre part, si les bureaux coordonnateurs (BC) se voyaient confier la tâche d'évaluer les RSG, en plus de leurs fonctions déjà contradictoires de contrôle et de conseil, les BC se trouveraient alors dans une position encore plus inconfortable qui pourrait miner davantage les relations pourtant déjà tendues entre eux. D'autre part, nous doutons qu'il existe encore suffisamment de conseillères pédagogiques dans le réseau pour réaliser l'ensemble des évaluations des CPE, des garderies et des services offerts par les RSG.

Plus réalistement, une auto-évaluation systématique de tous les prestataires pourrait être réalisée et soumise au ministère tous les cinq ans avant la reconduction de leur permis (dans le cas des installations), ou tous les trois ans avant le renouvellement de leur reconnaissance (dans le cas des RSG). De plus, une auto-évaluation de mi-parcours pourrait être offerte aux prestataires de services désireux de progresser plus rapidement dans leur propre démarche d'amélioration continue. Dans un cas comme dans l'autre, ces démarches devraient viser à découvrir des aspects susceptibles d'être améliorés ou corrigés à travers l'ensemble du réseau, et non chercher à identifier des « fautifs » à réprimander ou à punir.

Pour une démarche d'évaluation participative

Nous réitérons notre adhésion au principe de l'évaluation dans une vision d'amélioration, mais souhaitons mettre en garde le ministère contre les écueils possibles d'une démarche qui ne tiendrait pas compte de la pratique en éducation et de la perspective des éducatrices en CPE, des RSG et des conseillères pédagogiques. Pour éviter de tels écueils, les services doivent être évalués équitablement selon des critères objectifs, observables et quantifiables, à l'aide d'outils produits par des professionnels indépendants et soucieux de consulter les prestataires des services de garde. La consultation de toutes les parties est nécessaire dans l'élaboration du cadre méthodologique et des outils, ainsi que dans la mise en œuvre de toutes les étapes de l'évaluation, incluant les suivis envisagés⁹.

C'est pourquoi nous croyons qu'un comité consultatif national devrait être formé pour conseiller le ministre sur la démarche d'évaluation et pour assurer la coopération du milieu.

⁹ Steve JACOB et Lawrence OUVREARD, *L'évaluation participative. Avantages et difficultés d'une pratique innovante*, PerfÉval (Laboratoire de recherche de l'Université Laval sur la performance et l'évaluation de l'action publique), 2009. [<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs2009462>].

Ce comité devrait être composé de personnes reconnues par leurs pairs, issues des milieux de la recherche universitaire en évaluation et en pédagogie, des CPE, des RSG, des garderies, des syndicats et des organismes communautaires Famille.

Le mandat du comité devrait forger un consensus sur les buts de la démarche; son objet (composantes de l'évaluation); la méthodologie et les critères de l'évaluation et leur application (identiques ou différents selon qu'il s'agit d'un CPE, d'une RSG ou d'une garderie); les sources d'information à privilégier (prestataires, BC, salariées, parents, chercheur-es); les moyens pertinents à élaborer (outils, procédures, guide d'auto-évaluation, questionnaires, visites, entrevues téléphoniques); la fréquence des évaluations (annuelle, trisannuelle, quinquennale ou autre); les responsables aux diverses étapes – leur compétence et leur indépendance (préparation, mise en œuvre, traitement, validation, suivi); la protection de la confidentialité; l'accès aux données et aux résultats des évaluations (ministère, prestataires, syndicats, parents, chercheurs, médias) et les suivis envisagés (à quelles fins : managériales, formatives, sommatives).

Enfin, le comité devrait considérer la pertinence d'introduire une démarche d'évaluation avant même que tous les facteurs déterminant la qualité des services soient en place de façon optimale : sécurité, ratio, formation, financement, programme-cadre révisé, etc.

Recommandation 2

La CSN recommande au ministre que soit modifié l'article 3 du projet de loi n° 143 pour qu'il se lise comme suit¹⁰ :

~~« 5.1. Un prestataire de services de garde doit participer, sur demande du ministre et suivant les modalités déterminées par celui-ci, au processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde. »~~

Le ministre constitue un comité consultatif national sur l'évaluation et l'amélioration de la qualité éducative des services de garde. Ce comité, composé de toutes les parties concernées, est formé pour le conseiller sur la démarche, l'objet, la méthodologie, les modalités, l'élaboration des outils, la collecte des renseignements et le suivi de l'évaluation. Une fois complété un premier cycle d'évaluation pilote, ce comité évalue son bon déroulement et l'impact du processus d'évaluation sur l'amélioration des services, et il recommande au ministre tout ajustement nécessaire.

Sur recommandation du comité consultatif national sur l'évaluation et l'amélioration :

1° Le ministre détermine les outils de mesure devant être utilisés dans le cadre de ce processus et peut exiger du prestataire de services ou des membres de son personnel qui y participent qu'ils fournissent les renseignements et les documents requis et qu'ils se soumettent à un questionnaire d'évaluation de la qualité des services de garde.

¹⁰ Nos ajouts et modifications sont en italique et incluent l'introduction de la numérotation 1°, 2° et 3°.

2° Le ministre peut désigner une personne ou un organisme afin d'élaborer des outils de mesure et d'assurer la collecte des renseignements, des documents et du questionnaire d'évaluation ainsi que leur traitement.

3° Le ministre, avec le prestataire de services de garde concerné, assure le suivi des résultats de ce processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde. »

1.3. L'obligation d'assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants

La CSN a à cœur la santé, le bien-être et le développement global des tout-petits, et ce, dans un environnement sain et sécuritaire qui favorise l'acquisition de bonnes habitudes de vie dès le plus jeune âge. Au fil des ans, nos membres ont contribué à l'élaboration des pratiques et des normes de santé et de sécurité qui gouvernent les services de garde éducatifs. De plus, nous adhérons à l'idée que des pénalités doivent parfois s'appliquer en cas de manquement lié à la santé, la sécurité ou au bien-être des enfants.

En ce sens, nous partageons entièrement l'objectif d'assurer un encadrement propice au bien-être, à la sécurité et au développement des enfants, peu importe le type de prestataire de services de garde. Nous sommes aussi d'avis qu'il est crucial de contrer toute forme de violence physique ou psychologique à l'endroit des enfants.

Nous saluons l'ajout que propose le projet de loi n° 143 d'un 2^e paragraphe à l'article 5.2 de la Loi, lequel élargit et explicite l'obligation de veiller à la santé, à la sécurité et au bien-être des enfants (obligation déjà établie aux articles 5.2, 8, 11 et 54) :

« 5.2. Le prestataire de services de garde doit assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants à qui il fournit des services de garde.

Il ne peut, notamment, appliquer des mesures dégradantes ou abusives, faire usage de punitions exagérées, de dénigrement ou de menaces ou utiliser un langage abusif ou désobligeant susceptible d'humilier un enfant, de lui faire peur ou de porter atteinte à sa dignité ou à son estime de soi. »

Cet ajout devrait permettre de prévenir et de punir tout acte répréhensible envers les enfants et nous souscrivons à la modification proposée sans la moindre hésitation.

D'ailleurs, cette nouvelle précision constitue un excellent motif pour accroître la sensibilisation et la formation à ce sujet auprès des prestataires de services de garde, ainsi que pour diffuser de l'information claire auprès des parents. Ainsi, comme c'est le cas avec l'information et la formation sur le harcèlement psychologique au travail, toutes les parties en cause seraient à même de connaître précisément les frontières comportementales et langagières à ne pas franchir selon la Loi, et ce, pour le bien-être des enfants.

De plus, en proposant le nouvel article 113.2 qui introduit une pénalité financière en cas de violation de l'article 5.2, le projet de loi rend plus contraignante l'obligation d'assurer la santé, la sécurité et le bien-être de l'enfant. Le projet de loi propose aussi des modifications à l'article 28 de la Loi et à l'article 75 du règlement, ayant pour effet de permettre la

révocation du permis d'une installation, ou le non-renouvellement de la reconnaissance d'une RSG, en cas de violation de l'obligation établie à l'article 5.2.

Le projet de loi ne précise cependant pas les modalités de l'application de l'article 5.2 au sein du milieu de garde, ni les mécanismes à mettre en place par le ministère pour évaluer la validité des plaintes, le caractère sérieux ou répétitif des infractions, la modulation et la gradation des sanctions et les éventuels recours possibles.

Recommandation 3

La CSN recommande au ministre d'assurer le respect de l'article 5.2 de la manière suivante :

- a) En offrant de la formation et des activités de sensibilisation auprès des prestataires de services sur l'obligation d'assurer la santé, la sécurité et le bien-être physique et psychologique de l'enfant tels que définis à l'article 5.2, sur ses modalités d'application et sur les sanctions prévues par la Loi;
- b) En fournissant de l'information aux parents sur le sens de l'article 5.2 et sur son application, notamment les critères de validité et les modalités de dépôt des plaintes;
- c) En favorisant la participation des représentantes des éducatrices et des RSG à l'élaboration de ces activités et outils d'information, de sensibilisation et de formation;
- d) En introduisant une fourchette de pénalités qui permette une modulation selon la nature, la gravité ou le caractère répétitif de l'infraction, et selon qu'il s'agisse d'une personne morale ou physique.

2. Le développement des services de garde éducatifs

2.1 *La réduction du nombre maximal d'enfants accueillis en milieu non régi*

Le projet de loi n° 143 propose de modifier l'article 6 de la Loi afin de réduire de 6 à 4 le nombre d'enfants qu'une personne physique en milieu familial peut recevoir, en ne détenant ni de permis ni de reconnaissance en vertu de la loi, et ce, en incluant désormais ses propres enfants.

« 6. Nul ne peut, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un tiers, offrir ou fournir des services de garde ~~à plus de six enfants~~¹¹ **à un enfant en contrepartie d'une contribution du parent** s'il n'est titulaire d'un permis de centre de la petite enfance ou de garderie ou s'il n'est reconnu à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial agréé.

¹¹ Les mots biffés indiquent le texte que le projet de loi propose de remplacer par le texte en gras.

6.1. L'article 6 ne s'applique pas à une personne physique qui satisfait aux conditions suivantes :

1° elle agit à son propre compte;

2° elle fournit des services de garde dans une résidence privée où ne sont pas déjà fournis de tels services;

3° elle reçoit au plus quatre enfants parmi lesquels au plus deux sont âgés de moins de 18 mois, en incluant ses enfants de moins de neuf ans et les enfants de moins de neuf ans qui habitent ordinairement avec elle et qui sont présents pendant la prestation des services. »

Selon nous, le changement au premier alinéa de l'article 6 est un grand pas en avant, car il établit enfin clairement qu'à moins d'exception, nul prestataire ne peut offrir de services de garde à même un seul enfant, contre rémunération, sans y être autorisé et sans être soumis aux exigences de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Ceci semble finalement établir le droit universel de tous les enfants « de recevoir, jusqu'à la fin de l'enseignement primaire, des services de garde éducatifs personnalisés de qualité¹². »

Cependant, l'introduction du nouvel article 6.1, qui établit les exceptions à l'article 6, balise et maintient l'existence de la garde en milieu familial non régi. En effet, le projet de loi propose de limiter ces exceptions aux personnes physiques offrant, à leur compte et en milieu familial, des services de garde à un maximum de quatre enfants, incluant tout au plus deux pouspons et les enfants de moins de neuf ans vivant au domicile en question.

Ces nouveaux paramètres auraient pour effet d'assurer une concordance avec les limites déjà imposées aux RSG en vertu de l'article 52, al. 1 (1), ce qui mettrait fin à une iniquité que nous critiquions. Ils entraîneraient aussi une marginalisation des services rémunérés offerts par des individus non reconnus par le réseau des services de garde éducatifs établis par la Loi.

L'article 6.1. réduit donc considérablement le nombre d'enfants pouvant être accueillis en milieu non régi, certes, mais il l'enracine aussi puisque la garde non régie en milieu familial demeurerait possible tout en demeurant exclue du champ d'application de la Loi et libre de toute obligation et de tout contrôle à l'égard de « la santé, la sécurité, le développement, le bien-être et l'égalité des chances des enfants¹³. » Cette garde non régie demeurerait aussi à l'abri de toute obligation de fournir des services de nature éducative ou de favoriser la réussite éducative de l'enfant.

Il est difficile, selon nous, d'éliminer complètement la garde non régie en milieu familial, avec ou sans rémunération, sans permettre une ingérence excessive de l'État dans des arrangements conclus avec des parents, des gens du voisinage, des ami-es ou d'autres

¹² Article 4 de la Loi, al. 1.

¹³ Article 1 de la Loi, al. 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. »

personnes de confiance recommandées aux familles. Cependant, il nous semble inapproprié et trompeur de permettre aux personnes non reconnues d'être autorisées à remettre des reçus pour fins d'impôt, et ce, sans subir aucune vérification de la sûreté et de la qualité de leurs services de garde. Cette pratique a pour conséquence de créer auprès des parents une fausse impression de sécurité et l'illusion d'une garantie gouvernementale de la qualité du service fourni par certaines personnes qui se présentent comme des espèces de « RSG hors réseau ».

C'est pourquoi nous souscrivons à la recommandation 3.12 du rapport de la Commission sur l'éducation à la petite enfance qui, parlant de rehausser la qualité des services de garde éducatifs, propose « de retirer l'offre de crédits d'impôt pour les enfants inscrits dans les milieux de garde non régis ¹⁴ .» De même, les commissaires ont fait le constat que la tarification en vigueur a des effets pervers sur la consolidation d'un réseau de qualité et sur l'accessibilité aux services, contribuant ainsi au développement des services non subventionnés, tels que les services à domicile non régis :

« Nous constatons que la modulation des tarifs pour les places subventionnées et l'accès aux crédits d'impôt pour les places non subventionnées sont très fréquemment remis en question en raison de l'influence que ces mesures tarifaires peuvent exercer sur le choix des services fait par les parents. La consultation a fait ressortir les effets pervers de ces mesures qui poussent des parents à délaisser les services subventionnés, qui sont généralement de meilleure qualité, au profit de services non subventionnés, et ce, pour des motifs économiques¹⁵ .»

Vers la nécessaire création de nouvelles places subventionnées

Si des motifs économiques poussent certains parents à faire appel aux services non régis, comme le souligne le rapport de la Commission sur l'éducation à la petite enfance, la réduction du nombre d'enfants pouvant être accueillis en milieu familial non reconnu créera une demande pour davantage de places à contribution réduite dans le réseau des services subventionnés. Or, rien dans le projet de loi n'indique ce qu'il adviendra des enfants qui sont présentement plus de quatre dans certains milieux familiaux non reconnus et qui deviendraient désormais « excédentaires ».

Pour éviter une rupture des services offerts à ces enfants en milieu familial non régi, certaines personnes pourraient suggérer au ministre de convertir ces places, jusqu'à présent autorisées en plus grand nombre dans des milieux non régis, en places à contribution réduite dans des milieux familiaux qu'il faudrait désormais faire reconnaître comme RSG par les bureaux coordonnateurs – afin que ces milieux n'aient pas à fermer des places pour respecter les paramètres de l'article 6.1.

¹⁴ Rapport de la Commission sur l'éducation à la petite enfance, février 2017, p. 50.

¹⁵ *Ibid.*, p. 48.

Néanmoins, nous avons déjà mis en garde le gouvernement contre la tentation facile d’opter pour ce type de solution en ce qui concerne les garderies non subventionnées¹⁶. En effet, cette astuce fait fi du processus des comités consultatifs sur la répartition des places à contribution réduite selon les besoins locaux, comités sur lesquels nous reviendrons plus loin.

Pour répondre aux besoins des familles et respecter leur droit à des services de garde éducatifs de qualité, nous avons toujours soutenu que le gouvernement doit accélérer le développement des places à contribution réduite¹⁷ dans les CPE et en milieu familial reconnu, en tenant compte des recommandations des comités consultatifs, de la préférence des parents ainsi que des besoins criants en milieu défavorisé et dans les familles d’enfants ayant des besoins particuliers ou d’immigration récente.

Ainsi, suivant ces recommandations, on pourrait subventionner *certaines* des places offertes par les services en milieu familial désormais régis pour qu’elles deviennent des places à contribution réduite, lorsqu’elles rencontrent toutes les conditions requises par la Loi et qu’elles sont recommandées par le comité, et on pourrait créer de nouvelles places en CPE là où elles sont nécessaires.

Recommandation 4

La CSN recommande au ministre que, dans l’esprit des articles 1, 4, 5 et 6 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l’enfance, tels que modifiés par le projet de loi n° 143, et dans le but de promouvoir la qualité des services, soit retirée l’offre de crédits d’impôt pour les enfants inscrits dans les milieux de garde non régis.

Recommandation 5

La CSN recommande au ministre que, dans l’esprit des articles 1, 4, 5 et 6 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l’enfance, tels que modifiés par le projet de loi n° 143, et afin de garantir l’accès universel à des services de qualité, le gouvernement élimine la modulation des tarifs pour les places subventionnées et réinvestisse les sommes nécessaires au développement des places à contribution réduite dans les CPE et auprès des RSG reconnues, suivant les recommandations des comités consultatifs.

¹⁶ Mémoire présenté par la CSN et la FSSS à la Commission des relations avec les citoyens sur le projet de loi 27, Loi sur l’optimisation des services de garde éducatifs à l’enfance subventionnés, 13 janvier 2015. [www.csn.qc.ca/2015-01-13_memoire_pl27_csn/].

¹⁷ La CSN est favorable à un financement public versé directement aux prestataires de services de garde au lieu de versements d’aide aux parents. Par ailleurs, nous avons toujours exigé que la contribution des parents permette l’accessibilité aux services de garde pour tous, ce qui pour certaines familles requiert la gratuité (ou une exemption du paiement de la contribution réduite).

2.2 De nouvelles exigences pour l'obtention d'un permis de garderie

Le projet de loi n° 143 introduit de nouvelles exigences qui baliseront l'octroi de permis et qui mettront peut-être un frein à la prolifération foudroyante des garderies commerciales¹⁸.

L'article 6 du projet de loi propose deux ajouts à l'article 11 de la Loi :

« 11. Le ministre peut délivrer un permis de garderie à toute personne qui satisfait aux conditions suivantes :

1° elle s'engage à fournir aux enfants des services de garde éducatifs dans une seule installation;

1.1° elle s'engage à assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants qu'elle reçoit;

1.2° elle démontre, à la satisfaction du ministre, la faisabilité, la pertinence et la qualité de son projet;

2° elle remplit les autres conditions prévues par règlement;

3° elle verse les droits déterminés par règlement. Toutefois, le ministre ne peut délivrer un tel permis à une commission scolaire ou à une municipalité. Pour l'application du présent article, un conseil de bande autochtone est assimilé à une personne morale.

Est réputé remplir la condition prévue au paragraphe 1.2 ° du premier alinéa le demandeur d'un permis qui, dans le cadre de la répartition de nouvelles places dont les services de garde sont subventionnés prévue à l'article 93, s'est vu octroyer de telles places par le ministre sur recommandation du comité consultatif concerné. Il en est de même pour le demandeur d'un permis qui fait l'acquisition des actifs d'un titulaire d'un permis s'il assure la continuité des services de garde selon les mêmes conditions que celles indiquées au permis de ce titulaire en vertu des paragraphes 2° et 3° de l'article 12. »

Ainsi, selon le projet de loi, toute nouvelle garderie devra désormais, pour obtenir un permis, démontrer la faisabilité, la pertinence et la qualité de son projet, et être recommandée par le comité consultatif de sa région. Il en sera de même s'il s'agit d'une demande de transfert de permis, d'augmentation du nombre maximal de places ou de déplacement vers un autre territoire, dans le cas d'une garderie existante.

L'article 7 du projet de loi introduit aussi deux nouveaux alinéas, 11.1 et 11.2, qui explicitent les critères de faisabilité du projet, de concordance avec les besoins locaux et de qualité en matière de cohérence et de moyens, et qui établissent le rôle que doivent jouer les comités

¹⁸ Rappelons qu'en 2009, le gouvernement a bonifié le crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde d'enfants. Cette mesure, combinée aux exigences pour l'obtention d'un permis qui étaient moindres jusqu'à présent, a eu pour effet d'accroître de façon exponentielle le nombre de garderies non subventionnées. En effet, au cours de la période du 31 mars 2009 au 31 mars 2017, le nombre de places dans ces garderies a grimpé de 6 954 à 61 400, soit une hausse de 784 %. (Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance, selon le tableau *Places disponibles en services de garde au Québec*, site Internet du ministère de la Famille.)

consultatifs avant de recommander la création de nouvelles places et l'octroi d'un nouveau permis.

« 11.1. Dans l'appréciation des critères prévus au paragraphe 1,2° du premier alinéa de l'article 11, le ministre consulte le comité consultatif concerné constitué en vertu de l'article 103.5 et considère notamment :

1° en ce qui concerne le critère de faisabilité, la capacité du demandeur de mener à terme son projet suivant un montage financier et des délais réalistes;

2° en ce qui concerne le critère de pertinence, la concordance du projet avec les besoins de services de garde et les priorités de développement de ces services dans le territoire où veut s'établir le demandeur;

3° en ce qui concerne le critère de qualité, la cohérence entre son offre de services de garde et les moyens mis en place pour la réaliser, le choix de l'emplacement de son installation et les moyens mis en œuvre pour assurer une gestion saine et efficace des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles de la garderie.

Lorsque la demande concerne une communauté autochtone, le ministre ne consulte que cette communauté. »

« 11.2. Le ministre évalue les besoins en services de garde et les priorités de développement de ces services pour chaque territoire qu'il détermine en considérant, notamment, les permis de garderie déjà délivrés, les demandes de permis et les autres demandes d'autorisation faites en application de l'article 21.1 en attente d'une décision ainsi que la couverture des besoins de services de garde.

Le ministre fournit au demandeur d'un permis de garderie les renseignements nécessaires sur les besoins de services de garde et les priorités de développement de ces services dans le territoire où il veut s'établir. »

Il ne serait donc plus possible d'obtenir un permis de garderie sans recommandation du comité consultatif, sans répondre à un besoin démontré, et sans fournir des garanties de qualité, toutes choses dont la CSN se réjouit.

La CSN a toujours fait valoir l'importance du rôle joué par les comités consultatifs à travers tout le Québec pour la vision globale qu'ils peuvent faire valoir dans le développement et la consolidation des services. Nous accueillons donc positivement l'obligation, pour le ministre, de consulter le comité concerné avant d'octroyer à une garderie un nouveau permis et de nouvelles places à contribution réduite dans une région, ou avant d'autoriser le transfert d'un permis ou sa modification pour augmenter le nombre maximum d'enfants, ou pour le déplacement d'une installation vers un autre territoire. Auparavant, une garderie pouvait ouvrir ses portes à proximité d'un CPE, par exemple, sans que l'offre existante soit prise en compte dans les critères d'octroi d'un nouveau permis.

Nous comprenons bien que dans le cas d'une demande concernant une garderie desservant une communauté autochtone, le ministre n'est pas tenu de consulter le comité consultatif de la région, mais doit consulter la communauté autochtone visée, et particulièrement les femmes et leurs organisations. Cela nous paraît juste et bien avisé.

Nouvelles exigences envers les services en installation

Le projet de loi inclut également une modification de l'article 10 du Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance en exigeant des demandeurs de permis pour tout nouveau service de garde en installation «le calendrier de réalisation, le budget d'implantation, le montage financier et les moyens mis en œuvre pour assurer une gestion saine et efficace des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles».

L'exigence de fournir de telles informations est normale et logique, dans la perspective où les comités consultatifs ne pourraient juger de la viabilité d'un projet sans ce type de renseignements au dossier. Toutefois, cette exigence met en lumière l'énorme difficulté qu'ont de nouveaux projets de CPE à voir le jour depuis qu'en 2015, le gouvernement a décidé de ne financer qu'à 50 % l'acquisition ou la construction d'infrastructures lors de l'implantation d'une nouvelle installation en CPE. Alors que des gens d'affaires peuvent trouver plus facilement les fonds nécessaires au montage financier d'un projet de garderie de nature commerciale, il est extrêmement difficile de trouver du financement pour un projet d'économie sociale comme un CPE, même dans les grands centres. Et la « priorité à la location », également introduite en 2015, n'est accompagnée d'aucune mesure permettant de trouver des locaux adéquats à louer. Ces nouvelles règles administratives ont pour effet de limiter le développement harmonieux de nouvelles places de qualité, dont le projet de loi fait la promotion, puisque c'est justement en CPE que la qualité est la meilleure, selon plusieurs études¹⁹.

Recommandation 6

La CSN recommande au ministre de rendre possible le développement harmonieux des services de garde éducatifs à l'enfance en levant les barrières à la création de nouveaux CPE, dont la qualité des services est pourtant scientifiquement démontrée, notamment en révisant les modifications apportées aux Règles administratives du programme de financement des infrastructures des CPE.

2.3 Les comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs

Le projet de loi n° 143 propose d'établir de nouvelles fonctions, la composition et l'organisation du comité consultatif pour chacun des territoires, en abrogeant les articles 101.1 et 101.2 et en ajoutant les articles 103.5 à 103.9.

¹⁹ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (INSPQ), *Grandir en qualité*, Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs.

C. JAPPEL, R. E. TREMBLAY, et S. CÔTÉ, *La qualité, ça compte!*, Résultats de l'étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde, *Choix* (11) 4, 2005, p. 1-46.

En ce qui a trait au rôle de ces comités, le mandat établi par le projet de loi n° 143 à l'article 103.5 est élargi :

« 103.5. Le ministre constitue un comité consultatif pour chacun des territoires qu'il détermine.

Chaque comité a pour fonction :

1° de conseiller le ministre, lors de toute demande de permis de garderie, sur l'appréciation des critères de faisabilité, de pertinence et de qualité du projet de garderie conformément à l'article 11.1;

2° de conseiller le ministre sur toute demande d'un titulaire d'un permis de garderie visant à augmenter le nombre maximum d'enfants indiqué à son permis ou à changer définitivement l'emplacement de son installation afin d'offrir ses services sur un autre territoire conformément au troisième alinéa de l'article 21.1;

3° de conseiller le ministre sur les besoins et les priorités pour la répartition de nouvelles places dont les services de garde sont subventionnés, ainsi que d'analyser tous les projets reçus et de faire des recommandations au ministre dans le cadre de la répartition des nouvelles places prévue à l'article 93;

4° de conseiller le ministre lorsque ce dernier réaffecte des places en vertu de l'article 94 ».

Nous accueillons favorablement l'introduction des deux nouvelles fonctions du comité, proposées à l'article 103.5, al. 1 (1) et 1 (2), qui seraient désormais applicables à toutes les demandes, qu'il s'agisse de places subventionnées ou non. Pour nous, ces fonctions sont absolument essentielles au développement plus harmonieux du réseau, à l'atténuation d'une concurrence parfois malsaine qui s'exerce au détriment des enfants et à l'attribution automatique de permis à des projets d'installation de nature essentiellement commerciale.

En vertu du nouvel article 103.6, chacun de ces comités sera composé de sept membres, lesquels seront désignés pour un mandat de trois ans par les organismes suivants sur le territoire concerné : les Municipalités régionales de comté (MRC), les Centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS), les commissions scolaires, les CPE, les garderies subventionnées, les garderies non subventionnées et les BC de la garde en milieu familial.

La représentation des garderies non subventionnées au sein du comité consultatif nous apparaît comme un mal nécessaire. Leur participation serait pertinente dans la mesure où les comités seraient désormais chargés d'analyser l'offre globale de tous les prestataires, d'étudier leurs demandes de permis et de formuler des recommandations au ministre à leur sujet.

Mieux représenter les familles dans le besoin

L'élargissement du mandat des comités arrive à point nommé puisque le réseau entre dans une phase de consolidation où le développement de places à contribution réduite est absolument nécessaire. Un consensus clair s'est dégagé au Sommet de la petite enfance,

comme en témoigne ce passage de la Déclaration qui y a été adoptée : « Afin de favoriser l'égalité des chances, il faut tendre à réduire les barrières qui limitent l'accès aux services éducatifs, dont celles qui limitent l'accès aux enfants issus de milieux vulnérables, aux enfants ayant besoin d'une fréquentation atypique ou aux enfants ayant des besoins particuliers²⁰. »

Pour ce faire, de nouvelles places subventionnées doivent être créées dans toutes les régions pour élargir équitablement l'accès à des services de qualité pour tous les enfants. Il s'agit d'un besoin essentiel pour les familles des enfants qui présentent des besoins particuliers, qui vivent dans des contextes de précarité économique²¹, ou qui nécessitent plus d'accompagnement pour leur intégration socioculturelle.

Le texte de l'article 103.6, proposé par l'article 18 du projet de loi, se termine d'ailleurs par la phrase suivante : « **Le ministre peut également demander à d'autres organismes, notamment un organisme communautaire famille, de désigner d'autres membres du comité, entre autres dans le cas où une personne visée au premier alinéa ne peut être désignée.** »

Le projet de loi propose donc un siège aux garderies commerciales non subventionnées, mais n'offre aux organismes communautaires Famille qu'une *possibilité* d'y être invités dans l'éventualité où un siège serait vacant. Cela est insuffisant. Envisagée ainsi, la composition des comités consultatifs passe à côté d'une excellente occasion d'établir de meilleurs liens avec les organismes Famille et prive le ministre de l'avis des groupes communautaires qui œuvrent auprès des enfants vulnérables.

Selon nous, le développement social et régional doit pouvoir compter sur la participation de tous les groupes représentatifs de la société civile²². C'est pourquoi nous souscrivons à l'objectif de la Stratégie gouvernementale de développement durable visant « le renforcement de l'appui et de la promotion des interventions des organismes communautaires qui contribuent à l'inclusion sociale et à la réduction des inégalités²³. » En matière de services de garde éducatifs aussi, les organismes communautaires concernés doivent avoir une voix dans les instances de concertation et les comités consultatifs. Un siège devrait donc être créé pour une personne désignée par les organismes communautaires Famille.

²⁰ Article 27 de la Déclaration, Sommet de la petite enfance, Montréal, 5 mai 2017.

²¹ Isabelle LAURIN, Danielle GUAY, Michel FOURNIER, Nathalie BIGRAS, Anabel SOLIS, « La fréquentation d'un service éducatif préscolaire : un facteur de protection pour le développement des enfants de familles à faible revenu? », *Revue canadienne de santé publique*, vol. 106, N° 7 (Supplément 2), 2015.

²² Mémoire présenté par la CSN à la Commission des finances publiques sur le projet de loi 28, Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016. [www.csn.qc.ca/wp-content/uploads/2016/04/2015-02-03_memoire_pl28_CSN.pdf].

²³ Mémoire présenté par la CSN à la Commission des transports et de l'environnement dans le cadre de la consultation publique sur la Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020. [www.csn.qc.ca/wp-content/uploads/2016/04/2015-02-10_memoire_dev_durable_CSN.pdf].

Autres lacunes concernant les comités

Le même article 18 du projet de loi propose par ailleurs au 3^e alinéa de l'article 103.6 une exigence voulant que certains membres soient tenus de « **travailler ou de résider sur le territoire du comité consultatif concerné.** » Pourquoi ne pas plutôt exiger que tous les membres soient tenus de travailler pour un organisme physiquement présent sur le territoire visé? Par ailleurs, il nous apparaît injustifié que cette exigence ne soit pas applicable à tous les membres.

Enfin, l'article 18 introduit un article 103.8 stipulant que « **les dates des séances de chaque comité sont déterminées par le ministre.** » Il nous semble surprenant et peu pratique que ces dates soient fixées par le ministre, la fréquence des rencontres pouvant être différente d'un comité à l'autre selon les besoins, sans compter la lourdeur qu'impliquerait la détermination du calendrier par décision ministérielle.

Recommandation 7

La CSN recommande au ministre que soit modifié l'article 103.6 proposé à l'article 18 du projet de loi n° 143 sur la composition du comité consultatif territorial, pour y ajouter une phrase au premier alinéa se lisant comme suit :

Une personne désignée par l'organisme le plus représentatif des organismes communautaires qui œuvrent auprès des familles du territoire concerné.

Recommandation 8

La CSN recommande au ministre que soit modifié l'article 103.6 proposé à l'article 18 du projet de loi n° 143 de manière à ce que le 3^e alinéa se lise plutôt comme suit :

*Toutes les personnes désignées membres en vertu du premier alinéa doivent travailler ~~ou~~
~~résider~~ pour un organisme physiquement présent sur le territoire du comité consultatif concerné.*

Recommandation 9

La CSN recommande au ministre que soit retiré l'article 103.8 proposé à l'article 18 du projet de loi n° 143, qui concerne les dates des séances.

2.4 Le guichet unique d'accès aux services de garde

Le projet de loi n° 143 introduit un nouveau chapitre sur le guichet unique d'accès aux services de garde :

« CHAPITRE IV.1

GUICHET UNIQUE D'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE

59.1. Tout prestataire de services de garde doit adhérer au guichet unique d'accès aux services de garde désigné par le ministre, suivant les modalités et conditions déterminées par celui-ci.

59.2. Le prestataire de services de garde doit utiliser exclusivement la liste d'attente générée par le guichet unique d'accès afin de combler son offre de services de garde. »

En prévoyant l'obligation pour tous les prestataires d'utiliser le guichet unique (aussi connu comme La Place 0-5), le projet de loi permettra aux parents d'avoir plus facilement accès à des places à contribution réduite.

Selon nous, ce changement est positif, car nous avons demandé que les responsables de services de garde en milieu familial soient aussi inscrites au guichet unique. Jusqu'à présent, seuls les CPE et les garderies subventionnées sont tenus de s'y inscrire.

Un outil important pour bien répondre aux besoins

En exigeant que tous les prestataires s'y inscrivent, le réseau pourra mieux planifier l'offre de l'ensemble des services de garde sur tout le territoire québécois²⁴. Le guichet permettra de récolter des données fiables sur les besoins des familles pour des places à contribution réduite, d'éviter les dédoublements et ainsi de mieux planifier la poursuite du développement des places subventionnées pour chaque région. De plus, l'ensemble de ces informations pourrait également être utilisé par le ministère de l'Éducation et le ministère de la Famille pour s'assurer que les nouvelles classes de maternelle 4 ans à temps plein en milieu défavorisé sont bel et bien complémentaires à l'offre existante de services éducatifs.

Certaines personnes considèrent que l'adhésion des garderies non subventionnées au guichet unique ne devrait pas être obligatoire. Pourtant, les informations recueillies auprès d'elles serviraient aux comités consultatifs dans l'analyse précédant toute recommandation d'octroi de permis à une nouvelle garderie. L'octroi des permis pour *toutes* les garderies, qu'elles soient ou non subventionnées, serait désormais conditionnel à des critères de pertinence et de concordance du projet avec les besoins et les priorités de développement sur le territoire visé, tel que proposé par l'ajout de l'article 11.1, al.1 (2). Or, sans détenir

²⁴ Aujourd'hui, 232 034 places subventionnées par le gouvernement du Québec sont offertes par les services de garde éducatifs à l'enfance dans l'ensemble des régions et 61 400 places donnant droit au crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants sont offertes par les garderies non subventionnées. (Ministère de la Famille, Direction générale des opérations régionales, Direction du partenariat, de la planification et de la coordination des opérations, données extraites de CAFE le 31 mars 2017.)

d'information sur les places offertes par les garderies non subventionnées, il serait difficile pour les comités consultatifs de bien faire leur travail.

Les facteurs assurant la réussite d'un guichet unique

Depuis l'introduction du guichet, nous considérons qu'il existe trois conditions essentielles à respecter pour rendre obligatoire l'adhésion à ce guichet unique : la gratuité, le respect de la politique d'admission et la confidentialité.

En ce qui concerne la gratuité, les CPE et les garderies subventionnées sont présentement assujettis à une grille tarifaire qui varie en fonction du nombre de places. Cependant, l'adhésion au guichet unique devrait être gratuite pour tous les prestataires, car il s'agit essentiellement d'un service aux parents et d'un important outil prévisionnel pour le ministère. D'une façon ou d'une autre, la gratuité devrait être assurée comme c'est le cas pour les médecins qui accueillent de nouveaux patients grâce au guichet d'accès à un médecin de famille (GAMF).

Selon nous, le respect de diverses considérations, souvent incluses aux politiques d'admission propres à chacun des prestataires, est aussi une condition essentielle. Le nouvel article 59.2 proposé par l'article 11 du projet de loi stipule que « **Le prestataire de services de garde doit utiliser exclusivement la liste d'attente générée par le guichet unique d'accès afin de combler son offre de services de garde.** » L'article peut sembler contradictoire à l'article 4 de la Loi, s'il est interprété de sorte que le guichet puisse attribuer automatiquement une place à un enfant se trouvant en haut de la liste d'attente, sans considérer les limites prévues à la Loi. Le droit de l'enfant à une place en service de garde éducatif de qualité n'est pas absolu. Il doit s'exercer en tenant compte de l'organisation et des ressources humaines et matérielles dont dispose le prestataire de services, de sa politique d'admission (incluant, par exemple, la priorité à la fratrie), des règles relatives aux subventions, de la priorité donnée aux enfants de la naissance jusqu'à leur admission à l'école et, enfin, de la disponibilité de ressources de soutien à l'intégration pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins²⁵.

La troisième condition essentielle au succès du guichet est la protection de la confidentialité de l'information. Cela implique la protection des renseignements confidentiels fournis par les parents, mais aussi de ceux qui proviennent des prestataires de services : par exemple, l'adresse exacte du domicile familial d'une RSG devrait être fournie aux parents seulement une fois complétée l'admission de leur enfant.

Enfin, alors que le projet de loi stipule que les RSG auront jusqu'au 31 mai 2018 pour s'inscrire au guichet unique, il accorde aux garderies jusqu'au 1^{er} avril 2019 pour ce faire. Nous considérons que le délai devrait être le même pour les RSG et pour les garderies, soit le 31 mai 2018. Cela permettrait d'avoir accès à tous les renseignements nécessaires aux comités consultatifs pour faire leur travail le plus tôt possible.

²⁵ Version annotée de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, RLRQ, C. S-4.1.1, ministère de la Famille.

Recommandation 10

La CSN recommande au ministre que soit modifié le nouvel article 59.1 proposé par l'article 11 du projet de loi pour qu'il se lise comme suit :

« Tout prestataire de services de garde doit adhérer au guichet unique d'accès aux services de garde désigné par le ministre, suivant les modalités et conditions déterminées par celui-ci, lesquelles incluent la gratuité de l'inscription au guichet et la protection de la confidentialité des renseignements personnels des parents et des responsables de services de garde en milieu familial. »

Recommandation 11

La CSN recommande au ministre que soit modifié le nouvel article 59.2 proposé par l'article 11 du projet de loi pour qu'il se lise comme suit :

« Le prestataire de services de garde doit utiliser exclusivement la liste d'attente générée par le guichet unique d'accès afin de combler son offre de services de garde, en tenant compte des limites énoncées à l'article 4 al. 2 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance et explicitées dans la version annotée produite par le ministère de la Famille. »

2.5 La transmission de renseignements additionnels

L'article 17 du projet de loi prévoit l'amendement (en caractères gras ci-dessous) de l'article 102 de la Loi, qui traite de la transmission de renseignements au ministre :

« 102. Un titulaire de permis, un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial ainsi qu'une personne responsable d'un service de garde en milieu familial reconnu communiquent au ministre, sur demande, les renseignements personnels ou autres qui lui sont nécessaires pour l'application de la présente loi, notamment à des fins **d'identification de la clientèle, d'appréciation de la fréquentation prévue et de l'assiduité des enfants reçus ou d'administration de l'offre et de la demande de services de garde**, à des fins d'études ou de recherches ou à des fins d'administration d'une subvention.

Dans le cas d'un bureau coordonnateur, sont aussi visés par le premier alinéa les renseignements obtenus de la personne qu'il a reconnue à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial. De même, cette dernière, sur demande, communique au bureau coordonnateur les renseignements nécessaires pour l'exercice de ses attributions **d'identification de la clientèle, d'appréciation de la fréquentation prévue et de l'assiduité des enfants reçus ou d'administration de l'offre et de la demande de services de garde** ou pour l'administration d'une subvention.

Ces renseignements peuvent notamment être relatifs au titulaire de permis, au bureau coordonnateur, à la personne responsable d'un service de garde en milieu familial, à leurs administrateurs ou à leur personnel, aux services de garde qu'ils fournissent ou coordonnent, aux enfants reçus et à leurs parents.

Les renseignements demandés par le ministre en application du présent article lui sont transmis dans le délai et de la façon qu'il détermine, notamment par Internet et au moyen du système informatique et du logiciel qu'il détermine. »

Cela nous paraît justifié dans la mesure où ces informations permettront une meilleure répartition géographique de l'ensemble des services éducatifs à la petite enfance – nous entendons ici les services de garde éducatifs, mais également les maternelles 4 ans en milieu défavorisé. Certaines de ces informations sont d'ailleurs déjà requises par le ministère et transmises par les prestataires de services, conformément aux exigences des articles 122 et 123 de la Section III du Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance (deux articles qui portent sur les fiches d'inscription et d'assiduité).

Nous demeurons cependant fortement opposés à un contrôle de la fréquentation et de l'assiduité des enfants s'il a pour effet de pénaliser les parents; ceux-ci doivent pouvoir bénéficier de services suffisamment souples pour répondre aux changements et variations de leurs besoins. Cela étant dit, nous sommes conscients que certains parents éprouvent des difficultés d'accès à des services de garde selon un horaire qui répond adéquatement à leurs besoins. Ces problèmes sont dus à la complexité d'offrir des services pour une fréquentation à temps partiel, à la période restreinte de l'accueil de nouveaux enfants (août-septembre) ainsi qu'au manque de places subventionnées dans les services de garde éducatifs de qualité dans certaines régions.

En 2016, le gouvernement a modifié les règles budgétaires et introduit un facteur d'ajustement de la subvention en fonction du taux de présence global des enfants. Nous considérons que cette mesure menace l'universalité des services et peut entraîner des pratiques discriminatoires. Déjà en février 2015, nous mettions en garde le gouvernement d'adopter une telle approche²⁶. Cette mesure pénalisante pour les services de garde a tout de même été introduite dans le budget 2016-2017.

Au moment d'introduire cette mesure, le gouvernement ne semblait pas avoir analysé les raisons pour lesquelles certains enfants sont davantage absents que d'autres, et certains CPE enregistrent des taux d'absence globaux plus élevés que d'autres. De plus, de nombreuses absences doivent être considérées comme parfaitement normales. En tenant compte des vacances, du nombre de journées de maladie – qui peut être appréciable pour les enfants en bas âge, et de l'occurrence de certains événements exceptionnels – on constate pourtant que, de façon générale, les enfants fréquentent assidûment les services de garde²⁷.

Il importe donc que la transmission de renseignements sur la présence et l'assiduité ne mène pas à des sanctions ou à des reculs dans le réseau, mais plutôt à une analyse plus fine des besoins des familles, à des services mieux adaptés à ceux-ci et à une approche qui encourage la fréquentation et qui favorise la réussite scolaire.

²⁶ Mémoire présenté par la CSN sur le projet de loi no 28, Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016. [www.csn.qc.ca/2015-02-03_memoire_pl28_csn/].

²⁷ Maurice BOISVERT, *Rapport-Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement*, décembre 2013, pp. 8-9. La différence entre les taux de présence en CPE et en milieu familial régi s'explique principalement par le fait que les RSG doivent fermer leur service de garde durant leurs vacances alors que les CPE demeurent ouverts.

Recommandation 12

La CSN recommande au ministre de retirer de ses règles budgétaires le facteur d'ajustement de la subvention en fonction du taux de présence global des enfants, car l'introduction de cette variable menace l'universalité des services et peut entraîner des pratiques discriminatoires.

Recommandation 13

La CSN recommande au ministre que la transmission de renseignements sur la présence et l'assiduité des enfants serve à produire une analyse plus fine des besoins des familles, à offrir des services mieux adaptés à ceux-ci et à élaborer une approche qui encourage la fréquentation et qui favorise la réussite scolaire, et ce, sans pénaliser les parents ni les prestataires de services.

Conclusion

Le projet de loi n° 143 est un pas dans la bonne direction pour l'amélioration de la qualité éducative et le développement des services de garde éducatifs à l'enfance. Les nouvelles exigences imposées par la Loi baliseront mieux la répartition des places et faciliteront le travail des comités consultatifs. Elles permettront peut-être aussi d'endiguer la multiplication de garderies commerciales non conformes aux normes de qualité et au projet éducatif des services de garde éducatifs à l'enfance.

Cependant, le projet de loi nous semble prématuré en ce qui concerne l'évaluation proposée, et il manque de précisions à plusieurs égards. C'est un projet qui repose sur des principes auxquels nous adhérons dans l'ensemble, mais qui nous préoccupe quant à son application, et ce, tant sur le plan des ressources qu'y consacrera le gouvernement que sur le plan de la réglementation qu'introduira ensuite le ministre.

Au chapitre de l'amélioration de la qualité des services

- Le projet de loi valorise le rôle des services de garde éducatifs à la petite enfance dans le continuum éducatif, mais il ne précise pas quel programme éducatif il promeut, ni quand, comment et par qui celui-ci sera révisé. Il laisse aussi en plan la question concernant les moyens favorisés pour contribuer à la réussite scolaire et assurer la transition de l'enfant vers l'école, en maintenant une approche de développement global, d'éveil et de socialisation par le jeu, et non une approche de scolarisation précoce. Il est impératif que les éducatrices en CPE et les RSG prennent part à l'élaboration du programme éducatif et aient accès à de la formation par la suite.
- Le projet de loi promeut la qualité des services, mais demeure vague sur ce qu'il entend par la qualité. Le projet de loi n'envisage pas comment les RSG reconnues et les éducatrices autorisées auront accès à de la formation continue qualifiante, du soutien pédagogique, des ressources spécialisées et un financement adéquat. Or, selon la recherche et les données probantes, ces facteurs de qualité sont déterminants et doivent être considérés au premier plan, notamment les ratios et la formation du personnel, qui sont indissociables de la qualité de la relation éducative avec l'enfant. Le projet de loi réduira, sans l'abolir, le réseau non régi, libre de toute obligation et de toute vérification de sa qualité. Ce qu'il restera de cette garde non régie ne doit plus être autorisé à produire des reçus pour fins d'impôt, ce que ne préciserait pas la loi.
- Enfin, le projet de loi propose de soumettre tous les prestataires de service à un processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité, sans en définir précisément les buts ni la démarche pour les réaliser. Avant de modifier la loi, le ministre doit s'assurer que les chercheurs et tous les acteurs du milieu soient dûment consultés sur la démarche d'évaluation et sur les mesures d'amélioration. Un éventuel processus d'évaluation devrait également examiner : en amont, l'accès à la formation et aux ressources indispensables pour que les prestataires puissent offrir à tous les enfants des services de qualité; et en aval, l'accessibilité des services de qualité pour tous les enfants. Avant de

procéder à l'évaluation des services en milieu familial régi, les RSG en fonction doivent pouvoir bénéficier d'un projet de reconnaissance des acquis et des compétences et de formation qualifiante, comme ce fut le cas pour les éducatrices de CPE et de garderies dans les années 2000.

En ce qui concerne le développement du réseau

- Le projet de loi ne peut mener à des résultats concrets sans réinvestissement pour assurer le développement des places à contribution réduite dans les CPE et auprès des RSG, selon les recommandations des comités consultatifs ou des communautés autochtones concernées. Les modifications apportées au financement des infrastructures des CPE doivent être révisées afin de faciliter l'ouverture de nouvelles places de qualité, dans l'esprit du projet de loi, d'autant plus que le gouvernement dispose d'énormes surplus. Le retour au tarif unique et l'introduction d'une exemption de la contribution parentale pour les familles à faible revenu sont indispensables pour assurer le développement du réseau auprès des familles à revenu modique et un accès équitable aux enfants autochtones, racisés et immigrants quel que soit le revenu familial.
- Les comités consultatifs ne pourront jouer pleinement leur rôle pour autant qu'ils aient accès le plus tôt possible à des données fiables et complètes, ce qui implique l'adhésion de tous les prestataires au guichet unique dès le printemps prochain. Les membres des comités consultatifs et le ministre doivent pouvoir compter sur la présence de personnes œuvrant dans des organismes communautaires Famille, et ce, dans l'intérêt des enfants ayant des besoins particuliers. Enfin, tous les membres des comités devraient travailler pour un organisme physiquement présent sur le territoire visé par le comité auquel ils siègent.
- L'inscription au guichet unique de tous les prestataires doit se faire dans le respect des limites énoncées à l'article 4 de la Loi qui inclut les politiques d'admission propres à chaque prestataire. L'adhésion au guichet doit être gratuite comme c'est le cas pour le guichet des médecins. Son fonctionnement doit être amélioré et s'effectuer en respectant la confidentialité des renseignements personnels, incluant celles des RSG.
- Le projet de loi ne doit pas faire en sorte que la transmission de renseignements sur la fréquentation et l'assiduité des enfants pénalisent les parents, les prestataires de services ou les éducatrices. Le facteur d'ajustement de la subvention en fonction du taux de présence global des enfants doit être éliminé des règles budgétaires, car il menace l'accessibilité et la viabilité des services.

Les services de garde éducatifs ont été mis à rude épreuve au cours des dernières années. La modulation de la contribution parentale, les hausses de tarifs, les coupes budgétaires, les nouvelles règles budgétaires applicables aux CPE et les très nombreux permis octroyés aux garderies commerciales sont toutes des décisions gouvernementales qui entraînent des impacts négatifs sur l'accessibilité et sur la qualité des services offerts aux enfants. Ils bafouent au passage le principe de l'universalité et mettent en péril la pérennité de certains

CPE et services de garde en milieu familial régis. C'est pourquoi la CSN a lancé ses campagnes *Un réseau qui fait grandir* et *Pas de profit sur le dos des petits*.

Après des années de restrictions et de démantèlement des CPE et des services de garde en milieu familial régis par le gouvernement, les modifications proposées à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* reconnaissent enfin, du moins en principe, l'importance de la qualité des services pour la santé, le bien-être, le développement et la réussite éducative des enfants.

Nous réitérons toutefois notre appel à ce que le ministre joigne le geste à la parole. Il est temps d'exprimer concrètement cette reconnaissance des services de garde éducatifs non seulement au plan législatif, mais aussi en réinvestissant les sommes nécessaires à cet égard.

Annexe 1 : Recommandations

Recommandation 1

La CSN recommande au ministre que la révision du programme éducatif des services de garde du Québec soit effectuée en consultation avec les principaux partenaires, incluant les représentantes syndicales des éducatrices, des RSG, des conseillères pédagogiques et des agentes-conseils en soutien pédagogique et technique, en tenant compte des modifications introduites par le projet de loi n° 143, et que des activités de formation et des ressources additionnelles soient consacrées à sa diffusion et à sa mise en œuvre, avant de procéder à l'évaluation de son application par les prestataires.

Recommandation 2

La CSN recommande au ministre que soit modifié l'article 3 du projet de loi n° 143 pour qu'il se lise comme suit :

~~« 5.1. Un prestataire de services de garde doit participer, sur demande du ministre et suivant les modalités déterminées par celui-ci, au processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde.~~

Le ministre constitue un comité consultatif national sur l'évaluation et l'amélioration de la qualité éducative des services de garde. Ce comité, composé de toutes les parties concernées, est formé pour le conseiller sur la démarche, l'objet, la méthodologie, les modalités, l'élaboration des outils, la collecte des renseignements et le suivi de l'évaluation. Une fois complété un premier cycle d'évaluation pilote, ce comité évalue son bon déroulement et l'impact du processus d'évaluation sur l'amélioration des services, et il recommande au ministre tout ajustement nécessaire.

Sur recommandation du comité consultatif national sur l'évaluation et l'amélioration :

1° Le ministre détermine les outils de mesure devant être utilisés dans le cadre de ce processus et peut exiger du prestataire de services ou des membres de son personnel qui y participent qu'ils fournissent les renseignements et les documents requis et qu'ils se soumettent à un questionnaire d'évaluation de la qualité des services de garde.

2° Le ministre peut désigner une personne ou un organisme afin d'élaborer des outils de mesure et d'assurer la collecte des renseignements, des documents et du questionnaire d'évaluation ainsi que leur traitement.

3° Le ministre, avec le prestataire de services de garde concerné, assure le suivi des résultats de ce processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde. »

Recommandation 3

La CSN recommande au ministre de renforcer le respect de l'article 5.2 de la manière suivante :

- a) En offrant de la formation et des activités de sensibilisation auprès des prestataires de services sur l'obligation d'assurer la santé, la sécurité et le bien-être physique et psychologique de l'enfant tels que définis à l'article 5.2, sur ses modalités d'application et sur les sanctions prévues par la loi;
- b) En fournissant de l'information aux parents sur le sens de l'article 5.2 et sur son application, notamment les critères de validité et les modalités de dépôt des plaintes;
- c) En favorisant la participation des représentantes des éducatrices et des RSG à l'élaboration de ces activités et outils d'information, de sensibilisation et de formation;
- d) En introduisant une fourchette de pénalités qui permette une modulation selon la nature, la gravité ou le caractère répétitif de l'infraction, et selon qu'il s'agisse d'une personne morale ou physique.

Recommandation 4

La CSN recommande au ministre que, dans l'esprit des articles 1, 4, 5 et 6 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, tels que modifiés par le projet de loi n° 143, et dans le but de promouvoir la qualité des services, soit retirée l'offre de crédits d'impôt pour les enfants inscrits dans les milieux de garde non régis.

Recommandation 5

La CSN recommande au ministre que, dans l'esprit des articles 1, 4, 5 et 6 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, tels que modifiés par le projet de loi n° 143, et afin de garantir l'accès universel à des services de qualité, le gouvernement élimine la modulation des tarifs pour les places subventionnées et réinvestisse les sommes nécessaires au développement des places à contribution réduite dans les CPE et auprès des RSG reconnues, suivant les recommandations des comités consultatifs.

Recommandation 6

La CSN recommande au ministre de rendre possible le développement harmonieux des services de garde éducatifs à l'enfance en levant les barrières à la création de nouveaux CPE, dont la qualité des services est pourtant scientifiquement démontrée, notamment en révisant les modifications apportées aux Règles administratives du programme de financement des infrastructures des CPE.

Recommandation 7

La CSN recommande au ministre que soit modifié l'article 103.6 proposé à l'article 18 du projet de loi n° 143, sur la composition du comité consultatif territorial, pour y ajouter une phrase au premier alinéa se lisant comme suit :

Une personne désignée par l'organisme le plus représentatif des organismes communautaires qui œuvrent auprès des familles du territoire concerné.

Recommandation 8

La CSN recommande au ministre que soit modifié l'article 103.6 proposé à l'article 18 du projet de loi n° 143 de manière à ce que le 3^e alinéa se lise plutôt comme suit :

*Toutes les personnes désignées membres en vertu du premier alinéa doivent travailler ~~ou~~
~~résider~~ pour un organisme physiquement présent sur le territoire du comité consultatif concerné.*

Recommandation 9

La CSN recommande au ministre que soit retiré l'article 103.8 proposé à l'article 18 du projet de loi n° 143, qui concerne les dates des séances.

Recommandation 10

La CSN recommande au ministre que soit modifié le nouvel article 59.1 proposé par l'article 11 du projet de loi pour qu'il se lise comme suit :

« Tout prestataire de services de garde doit adhérer au guichet unique d'accès aux services de garde désigné par le ministre, suivant les modalités et conditions déterminées par celui-ci, lesquelles incluent la gratuité de l'inscription au guichet et la protection de la confidentialité des renseignements personnels des parents et des prestataires de services en milieu familial ».

Recommandation 11

La CSN recommande au ministre que soit modifié le nouvel article 59.2 proposé par l'article 11 du projet de loi pour qu'il se lise comme suit :

« Le prestataire de services de garde doit utiliser exclusivement la liste d'attente générée par le guichet unique d'accès afin de combler son offre de services de garde, en tenant compte des limites énoncées à l'article 4 al. 2 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance et explicitées dans la version annotée produite par le ministère de la Famille ».

Recommandation 12

La CSN recommande au ministre de retirer de ses règles budgétaires le facteur d'ajustement de la subvention en fonction du taux de présence global des enfants, car l'introduction de cette variable menace l'universalité des services et peut entraîner des pratiques discriminatoires.

Recommandation 13

La CSN recommande au ministre que la transmission de renseignements sur la présence et l'assiduité des enfants serve à produire une analyse plus fine des besoins des familles, à offrir des services mieux adaptés à ceux-ci et à élaborer une approche qui encourage la fréquentation et qui favorise la réussite scolaire, et ce, sans pénaliser les parents ni les prestataires de services.

Annexe 2 : Déclaration du Sommet sur la petite enfance



DÉCLARATION

Sommet sur l'éducation à la petite enfance - Montréal, 5 mai 2017

POUR LA RECONNAISSANCE DU DROIT DE TOUS LES ENFANTS À DES SERVICES ÉDUCATIFS DE QUALITÉ DÈS LA NAISSANCE

1. **Considérant** le 20^e anniversaire de l'adoption de la politique familiale du Québec, *Les enfants au cœur de nos choix*;
2. **Considérant** que lors de son adoption, en 1997, l'État québécois s'était engagé à favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances;
3. **Considérant** qu'un accès universel à des services éducatifs de grande qualité dès la naissance favorise l'égalité des chances;
4. **Considérant** l'importance d'investir le plus tôt possible dans le développement des jeunes enfants dans le but d'assurer l'atteinte de leur plein potentiel;
5. **Considérant** que les parents sont les premiers éducateurs de leur enfant et que leur action éducative fait partie intégrante du continuum éducatif;
6. **Considérant** l'article 1 de la *Loi sur les Services de garde éducatif à l'enfance*;
7. **Considérant** qu'une éducation de qualité dès la naissance qui est intense et continue a des impacts favorables sur le développement et le bien-être des enfants présentant des vulnérabilités et réduit les inégalités;
8. **Considérant** que le processus de développement des enfants suit une séquence assez similaire d'un enfant à l'autre, mais que chaque enfant est unique et qu'il se développe à son propre rythme;
9. **Considérant** l'expertise développée au Québec depuis 20 ans en éducation à la petite enfance grâce à la recherche et à la pratique;
10. **Considérant** que l'éducation contribue significativement à l'essor socioéconomique des États;
11. **Considérant** que le Québec a entériné la *Convention relative aux droits de l'enfant*;
12. **Considérant** les études de l'OCDE qui reconnaissent qu'en matière d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, c'est la qualité qui prime;
13. **Considérant** que, selon l'UNESCO, l'éducation est un droit fondamental, indispensable à l'exercice de tous les autres droits de la personne;
14. La petite enfance fait partie intégrante du continuum éducatif à partir de la naissance;
15. Les services éducatifs à la petite enfance sont un maillon important de ce continuum et ils doivent être reconnus comme tels;
16. Ils contribuent significativement à la réussite éducative et ont un effet durable tout au long de la vie;
17. L'approche éducative destinée aux enfants de 0 à 5 ans doit demeurer une approche de développement global de l'enfant, de stimulation, d'éveil et de socialisation par le jeu qui favorise la réussite éducative et non une approche de scolarisation précoce;
18. Pour assurer le développement des enfants et favoriser l'égalité des chances, il est essentiel de garantir la qualité des services éducatifs à l'enfance;
19. Tous les services éducatifs à la petite enfance doivent être soumis à des exigences de qualité, entre autres en matière de formation du personnel et du programme éducatif offert aux enfants;
20. Tous les acteurs des services éducatifs à la petite enfance doivent avoir accès à de la formation continue, du soutien pédagogique et des ressources spécialisées;
21. Une évaluation obligatoire de la qualité de tous les services éducatifs à la petite enfance doit être effectuée sur une base régulière;
22. Cette évaluation doit être faite de manière équivalente pour l'ensemble des services et conduire à des mesures d'amélioration;
23. Tous les parents qui décident de confier leur enfant à un service éducatif à la petite enfance doivent avoir l'assurance que ce milieu répond à des exigences élevées de qualité qui pourront ainsi mieux contribuer au développement global de leur enfant;
24. L'État québécois doit assurer que les ressources suffisantes soient disponibles et permettent d'améliorer et de maintenir les standards de qualité requis;

L'accessibilité

25. Les services éducatifs doivent permettre de soutenir le développement de tous les enfants, y compris les enfants en situation de vulnérabilité et ceux ayant des besoins particuliers;
26. Les services éducatifs de grande qualité doivent être rendus accessibles aux communautés autochtones dans le respect de la Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations;
27. Afin de favoriser l'égalité des chances, il faut tendre à réduire les barrières qui limitent l'accès aux services éducatifs, dont celles qui limitent l'accès aux enfants issus de milieux vulnérables, aux enfants ayant besoin d'une fréquentation atypique ou aux enfants ayant des besoins particuliers;

Nous nous engageons à :

28. Promouvoir les principes énoncés à cette déclaration;
29. Susciter l'adhésion d'un plus grand nombre aux principes qui y sont énoncés;
30. Participer aux discussions à venir sur les modalités de mise en œuvre de ces principes.

Nous affirmons que :

Le continuum éducatif

14. La petite enfance fait partie intégrante du continuum éducatif à partir de la naissance;
15. Les services éducatifs à la petite enfance sont un maillon important de ce continuum et ils doivent être reconnus comme tels;
16. Ils contribuent significativement à la réussite éducative et ont un effet durable tout au long de la vie;
17. L'approche éducative destinée aux enfants de 0 à 5 ans doit demeurer une approche de développement global de l'enfant, de stimulation, d'éveil et de socialisation par le jeu qui favorise la réussite éducative et non une approche de scolarisation précoce;

La qualité

18. Pour assurer le développement des enfants et favoriser l'égalité des chances, il est essentiel de garantir la qualité des services éducatifs à l'enfance;

Je, soussigné, _____, NOM

adhère à la Déclaration au nom de _____

ORGANISATION

SIGNER À L'INTÉRIEUR DU CADRE

