



**Confédération  
des syndicats nationaux**

Mémoire sur le projet de loi n°126

*Loi resserrant l'encadrement des  
services de garde éducatifs à l'enfance*

présenté à la  
Commission des relations avec les citoyens

par la  
Confédération des syndicats nationaux

16 novembre 2010



## Table des matières

Avant-propos .....	3
Introduction.....	5
Processus d’octroi des places subventionnées.....	7
Création d’un comité consultatif .....	7
Chaîne de garderies .....	8
Revente de permis .....	8
Pénalités administratives.....	9
Garderies illégales.....	9
Autres pénalités administratives .....	9
Conclusion .....	10



## **Avant-propos**

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale constituée de près de 2100 syndicats membres regroupant plus de 300 000 personnes. Ces syndicats se retrouvent sur une base sectorielle et professionnelle dans 9 fédérations et sont présents dans les régions au sein de 13 conseils centraux sur l'ensemble du territoire du Québec. La CSN remercie la Commission des relations aux citoyens de lui permettre de présenter ses commentaires sur le projet de loi n° 126, Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance. C'est avec un grand intérêt que nous prenons part à cette consultation.

En effet, depuis près de quarante ans, la CSN se préoccupe du développement des services de garde éducatifs offerts à la petite enfance et en milieu scolaire et soutient les travailleuses et les travailleurs qui y œuvrent. Trois fédérations collaborent plus étroitement avec les intervenantes et les intervenants des services de garde éducatifs.

- La Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS) représente la très grande majorité du personnel syndiqué dans les centres de la petite enfance. Des éducatrices en milieu familial y sont également regroupées.
- La Fédération des employées et employés de services publics (FEESP) représente, quant à elle, la majorité des éducatrices et des techniciennes des services de garde éducatifs en milieu scolaire.
- La Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ) compte parmi ses membres la très grande majorité des enseignantes et enseignants en Techniques d'éducation à l'enfance.

La CSN s'est également dotée d'un groupe de travail sur les services de garde, composé de représentantes et représentants des personnels œuvrant dans ces différents milieux. Ce groupe, actif depuis 1992, a pour mandat de conseiller le comité exécutif de la CSN sur les différentes questions relatives aux services éducatifs à l'enfance.



## Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) a toujours eu à cœur les préoccupations des familles québécoises et en particulier celles qui concernent l'avenir des enfants. Dès 1994, la CSN se dotait de sa première plateforme sur les services de garde où nous exprimions clairement notre volonté pour un développement des services dans le secteur à but non lucratif financé par l'État. La politique familiale de 1997 est venue concrétiser cette vision largement partagée sur le développement des services éducatifs en créant des places à contribution réduite dans les centres de la petite enfance (CPE), dans les volets installation et milieu familial ainsi que dans les services de garde en milieu scolaire.

Depuis l'adoption de cette politique, les services de garde éducatifs au Québec ont beaucoup évolué. Le gouvernement a créé graduellement plus de 200 000 places à contribution réduite dans le secteur de la petite enfance. Mais cette offre n'arrive pas à satisfaire la demande des parents. Il s'est de plus engagé à atteindre 235 000 places d'ici 2013. Malheureusement, même avec l'atteinte d'un tel objectif, l'offre de services de garde éducatifs s'avèrera encore insuffisante pour répondre aux besoins croissants des parents. En effet, selon l'*Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde éducatifs* de 2001, 65 % des familles désiraient une place à contribution réduite pour leur enfant. En outre, si l'on suppose une augmentation du nombre d'enfants de 0-4 ans égale à celle observée au cours des récentes années, c'est bien plus de 300 000 places qu'il faudrait.

Au cours des dernières années, plusieurs virages ont été constatés dans le développement des services de garde à la petite enfance. Par exemple, avec l'arrivée des libéraux au pouvoir, les places à contribution réduite d'abord attribuées en CPE et en milieu familial l'ont été de plus en plus dans les garderies privées. Depuis 2003, ce sont elles qui ont vu leur nombre de places augmenter le plus, 57 % contre 26 % en installation et 22 % en milieu familial.

De plus, il convient de mentionner qu'au cours de la dernière année seulement, l'augmentation de places dans les garderies privées qui ne sont pas à contribution réduite a été de 135 %. Cette hausse coïncide avec la bonification, en 2009, du crédit d'impôt pour les services de garde non subventionnés. Ce crédit fait en sorte qu'en fin d'année, ces services ne coûtent pas plus cher aux parents qu'une place à contribution réduite. Même si nous n'avons pas de données officielles sur l'évolution du nombre de service de garde en milieu non régi ou illégal, nous pouvons aisément croire qu'ils ont aussi proliféré grâce au crédit d'impôt. La hausse de la fréquentation dans les garderies privées non subventionnées ou non régies témoigne du besoin de développement de nouvelles places à contribution réduite.

La CSN a toujours privilégié que les services de garde éducatifs à la petite enfance soient développés dans les centres à la petite enfance, organismes à but non lucratif, et que les services en milieu familial soient coordonnés par des CPE. À maintes reprises, nous avons au cours des dernières années mis en garde le gouvernement contre la prolifération des garderies privées dont la recherche de profits prime souvent sur la qualité des services offerts aux enfants. Deux études sur les services de garde à la petite enfance, *Grandir en qualité*<sup>1</sup> et *La qualité ça compte!*<sup>2</sup> ont démontré que les services fournis en CPE et en milieu familial régi présentaient des niveaux supérieurs de qualité pour toutes les dimensions mesurées comparativement aux services offerts en garderies privées, où plus du tiers de celles-ci n'atteignaient même pas la note de passage.

Outre la question de la qualité des services éducatifs, d'autres problèmes ont surgi suite à la croissance rapide des services à but lucratif. Le présent projet de loi, *Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance*, s'attaque à certains de ces problèmes qui touchent davantage les garderies privées et les garderies illégales, dont le favoritisme dans l'octroi de permis, la revente de permis, les chaînes de garderies, la garde illégale, la surfacturation, etc.

La CSN reconnaît que ce projet de loi répond à certaines de nos inquiétudes en matière de services à la petite enfance. Toutefois, nous croyons que la volonté du gouvernement de poursuivre le développement dans les garderies privées, de bonifier le crédit d'impôt pour les services de garde non subventionnés conjugué au manque de places dans les CPE et le milieu familial régi demeure la source de plusieurs problèmes.

- La CSN recommande que le gouvernement assure l'accessibilité en complétant le développement et en consolidant l'offre des services de garde éducatifs dans les CPE et dans le milieu familial régi tout en maintenant son caractère universel.
- La CSN exige que le crédit d'impôt soit une mesure temporaire et que le gouvernement y mette fin dès qu'il y aura suffisamment de places dans les CPE et dans le milieu familial régi pour répondre aux besoins des familles.

---

<sup>1</sup> DROUIN, Carl, Nathalie BIGRAS, Claire FOURNIER, Hélène DESROSIERS et Stéphane BERNARD. *Grandir en qualité 2003. Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*, Québec : Institut de la statistique du Québec, 2004.

<sup>2</sup> JAPPEL, Christa, Richard E. TREMBAY et Sylvana CÔTÉ. *La qualité ça compte ! Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde*, Québec, 2005.

- La CSN demande au gouvernement de présenter un nouvel échéancier pour la création des nouvelles places à contribution réduite afin de compléter l'offre de services de garde éducatifs à la petite enfance.

## **Processus d'octroi des places subventionnées**

### ***Création d'un comité consultatif***

La CSN considère que repenser le processus d'attribution des places subventionnées était nécessaire. Mais fallait-il attendre la dénonciation des bévues dans l'attribution de permis?

Déjà en 2003, dans un mémoire présenté au ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et à la ministre déléguée à la Famille, nous demandions à ce que soit maintenue une concertation régionale propre à chacun des territoires. À l'époque, les mécanismes pour assurer le partage des places sur le territoire étaient sous la responsabilité des centres régionaux de développement (CRD) confirmant ainsi le principe de la responsabilité collective puisque ces derniers regroupaient des représentants de différents organismes socio-économiques présents sur le territoire. Or, le gouvernement a fait fi de cet avis.

Les CRD n'existant plus la CSN appuie la création de nouveaux comités consultatifs. Toutefois, nous dénonçons l'absence de délégués d'organismes communautaires et syndicaux représentant, entre autres, les familles, les familles monoparentales, les femmes, les jeunes, les personnes handicapées, les personnes immigrantes et les travailleurs au sein de ces comités. Ces groupes sont essentiels à la détermination des besoins des familles. D'ailleurs, en 2008 lorsque les conférences régionales des élus (CRÉ) se sont vu confier le mandat par la ministre de la Famille et des Aînés de produire un plan régional d'accessibilité aux services de garde éducatifs pour chacune de leur région, ils ont dû consulter ces divers organismes afin d'établir le portrait des besoins de leur région.

Par ailleurs, la CSN se questionne sur le processus que le ministère utilisera pour déterminer les besoins, les priorités et l'octroi de places dans une région plutôt que dans une autre. Nous considérons également que le mandat des comités est trop restreint et ne permet pas une latitude suffisante pour déterminer régionalement les besoins et priorités dans l'intérêt de mieux desservir les familles et leurs enfants.

- La CSN recommande la modification de l'article 11 afin que les comités consultatifs sur la répartition des places aient des représentants d'organismes communautaires et syndicaux.

- La CSN recommande la modification de l'article 11 afin que le comité consultatif puisse procéder à la répartition des places octroyées par le gouvernement en tenant compte des priorités et des besoins régionaux.
- La CSN recommande que le ministère de la Famille et des Aînés publie une mise à jour de l'enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde éducatifs et qu'il dévoile ses priorités nationales.

### ***Chaîne de garderies***

La CSN a souvent dénoncé l'apparition des chaînes commerciales de services de garde. Nous sommes donc satisfaits que le gouvernement intervienne finalement pour y mettre un frein. Néanmoins, nous nous opposons à ce que les chaînes existantes bénéficient de droits acquis. La CSN s'est toujours opposée à ce que les services éducatifs à l'enfance soient traités comme des biens commerciaux. Ils existent chez nos voisins du sud d'importantes chaînes de garderies pour lesquelles le rendement aux actionnaires est important, ce que nous croyons peu compatible avec les objectifs fondamentaux et les valeurs que doivent poursuivre des services de garde éducatifs de qualité.

Par ailleurs, la CSN estime que cette loi ne sera efficace pour empêcher le développement de chaînes commerciales que si le gouvernement veille à empêcher les personnes qui voudraient détourner la loi en utilisant différents subterfuges (prête-noms, imbroglio de compagnies à numéro, ...)

- La CSN recommande le retrait des articles 26 et 27 qui octroient des droits acquis permettant à certaines personnes ou personnes liées de détenir plus de 5 permis de garderies et plus de 300 places subventionnées.

### ***Revente de permis***

Le projet de loi prévoit que lors d'un changement de propriétaires ou d'actionnaires le ministre puisse suspendre, révoquer ou refuser de renouveler le permis de garderies. Ces critères concernent principalement les antécédents du nouveau propriétaire ou actionnaire. La CSN approuve ces ajouts. Mais, nous déplorons le fait qu'il n'y ait aucune mesure de prise pour éviter la revente de permis de places subventionnées. Il est tout à fait injustifiable que des personnes puissent commercialiser des permis de places subventionnées dans le but de faire des profits.

- La CSN recommande que le ministère introduise des critères pour empêcher la vente lucrative des permis de places subventionnées.

## **Pénalités administratives**

### ***Garderies illégales***

L'existence de garderies illégales au Québec est préoccupante. Au-delà des considérations administratives, c'est le bien-être des enfants qui est en jeu. Le CPE, les garderies privées et les responsables en milieu familial régi doivent respecter la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance et son règlement et proposer un programme éducatif conforme à celui du gouvernement, *Accueillir la petite enfance*. Or, les garderies illégales agissent à leur guise. Il n'y a aucun contrôle sur les normes d'hygiène et de sécurité pour protéger les enfants et nous pouvons douter de la qualité éducative des services offerts.

La CSN approuve donc les pénalités que le gouvernement entend imposer aux milieux de garde illégaux et l'augmentation du nombre d'inspecteurs prévu à cet effet. Mais nous déplorons l'incohérence dans les actions du gouvernement. Tant que celui-ci accordera des crédits d'impôt aux familles sur reçus émis par des garderies illégales, le gouvernement les légitimera d'une certaine façon.

- La CSN recommande que le gouvernement travaille sur la mise en place d'un mécanisme de collaboration entre le ministère de la Famille et des Aînés et Revenu Québec pour identifier les garderies illégales qui délivrent des reçus aux fins d'impôts et mettre fin à leurs activités.

### ***Autres pénalités administratives***

Force est de constater qu'il faut souvent recourir à des pénalités administratives, des ordonnances ou des amendes pour qu'une loi ou des règlements soient bien respectés. À cet égard, la CSN voit d'un bon œil les modifications que le ministère entend mettre de l'avant.

Enfin, la CSN tient à rappeler que les CPE ont été développés sur un modèle de gestion participative des parents et des travailleuses et travailleurs. Le conseil d'administration des CPE et des bureaux coordonnateurs CPE est décisionnel et composé aux deux tiers de parents utilisateurs. Ce modèle assure une meilleure reddition de comptes et offre aux parents un lieu pour exprimer leurs voix quant à la qualité des services offerts et leur encadrement.

Il n'y a pas de comparatif dans les garderies privées (comité consultatif seulement) et dans les garderies illégales. Les parents hésitent alors souvent à porter plainte contre des irrégularités de peur de représailles envers leur enfant ou de l'expulsion de celui-ci du service. Le manque de places dans les CPE et dans le milieu familial régi contraint plusieurs parents à utiliser ces services malgré tout. Il faut donc s'assurer que les inspections puissent être

faites même sans qu'il y ait dépôt d'une plainte et il faut que les inspecteurs aient les pouvoirs nécessaires pour intervenir dans les milieux de garde qu'ils soient régis ou non, et ce, pour la santé et la sécurité de tous les enfants.

## **Conclusion**

La CSN a travaillé en collaboration avec le milieu communautaire et le gouvernement pour développer une offre de services de qualité dans les CPE et dans le milieu familial régi. Encore aujourd'hui, dans sa nouvelle plateforme sur les services de garde éducatifs à l'enfance, la CSN réaffirme son engagement envers ces services et met en garde le gouvernement libéral contre son virage vers les garderies à but lucratif et le milieu familial non régi. Les maux auxquels s'attaque le présent projet de loi sont la plupart du temps propres aux entreprises qui visent le profit.

La CSN accueille favorablement le nouveau projet de loi, nous croyons cependant que des modifications sont nécessaires. Voici un rappel de nos recommandations :

- La CSN recommande que le gouvernement assure l'accessibilité en complétant le développement et en consolidant l'offre des services de garde éducatifs dans les CPE et dans le milieu familial régi tout en maintenant son caractère universel.
- La CSN exige que le crédit d'impôt soit une mesure temporaire et que le gouvernement y mette fin dès qu'il y aura suffisamment de places dans les CPE et dans le milieu familial régi pour répondre aux besoins des familles.
- La CSN demande au gouvernement de présenter un nouvel échéancier pour la création des nouvelles places à contribution réduite pour compléter l'offre de services de garde éducatif à la petite enfance.
- La CSN recommande la modification de l'article 11 afin que les comités consultatifs sur la répartition des places aient des représentants d'organismes communautaires et syndicaux;
- la CSN recommande la modification de l'article 11 afin que le comité consultatif puisse procéder à la répartition des places octroyées par le gouvernement en tenant compte des priorités et des besoins régionaux;
- La CSN recommande que le ministère de la Famille et des Aînés publie une mise à jour de l'enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde éducatifs et qu'il dévoile ses priorités nationales;

- La CSN recommande le retrait des articles 26 et 27 qui octroient des droits acquis permettant à certaines personnes ou personnes liées de détenir plus de 5 permis de garderies et plus de 300 places subventionnées;
- La CSN recommande que le ministère introduise des critères pour empêcher la vente lucrative des permis de places subventionnées;
- La CSN recommande que le gouvernement travaille sur la mise en place d'un mécanisme de collaboration entre le ministère de la Famille et des Aînés et Revenu Québec, pour identifier les garderies illégales qui remettent des reçus aux fins d'impôts et mettre fin à leurs activités.