

Mémoire du Conseil de la famille et de l'enfance
sur le projet de loi n° 126
Loi resserrant l'encadrement des services
de garde à l'enfance

Mémoire déposé à la
Commission des relations avec les citoyens
le 16 novembre 2010

Ce mémoire a été adopté par le Conseil de la famille et de l'enfance le 15 novembre 2010 et a été préparé sous la responsabilité d'un comité de travail formé de :

M^{me} Marie Rhéaume, présidente du Conseil de la famille et de l'enfance
M^{me} Dominique Barsalou
M. Pierre Jobin
M. Marc-André Plante
M. Bruno Sioui

Coordination et rédaction : M^{me} Isabelle Bitauveau, secrétaire générale

Soutien à la recherche : M^{me} Jacinte Roberge, analyste-conseil

Communication : M^{me} Claire Gagnon, responsable des communications

Soutien technique : M^{me} Céline Gariépy

La traduction et la reproduction totales ou partielles de ce mémoire sont autorisées à la condition que la source soit mentionnée.

Conseil de la famille et de l'enfance
900, boulevard René-Lévesque Est
Place Québec, bureau 800
Québec (Québec) G1R 6B5

Téléphone : 418 646-7678
Télécopieur : 418 643-9832

Sans frais : 1 877 221-7024
Site : www.cfe.gouv.qc.ca

©2010

Conseil de la famille et de l'enfance
Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec, 2010
Bibliothèque nationale du Canada, 2010

Novembre 2010

ISBN : 978-2-550-60495-2 (version imprimée)
ISBN : 978-2-550-60492-1 (version PDF)

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
1. Résumé du projet de loi	7
2. Contexte	8
3. Vision du Conseil de la famille et de l'enfance	9
3.1 Poursuivre le développement en fonction des besoins des parents.....	9
3.2 Offrir aux enfants un milieu de vie épanouissant	10
3.3 Informer adéquatement les parents.....	11
3.4 Progresser en qualité	13
Conclusion	15
Liste des recommandations.....	17
Composition du Conseil de la famille et de l'enfance.....	19

INTRODUCTION

Le Conseil de la famille et de l'enfance est un organisme gouvernemental dont la mission est de conseiller le gouvernement sur toute question relative aux familles et aux enfants. Pour s'acquitter de son mandat, il mène des travaux d'analyse, de recherche et de consultation. Il produit mémoires, avis et rapports sur les programmes et mesures destinés aux familles. Il est amené à porter un regard prospectif sur les phénomènes sociaux et familiaux en évolution. L'organisation d'événements et la participation aux débats publics font également partie de ses activités. Il est tenu de produire annuellement un Rapport sur la situation et les besoins des familles et des enfants.

Composé de quinze membres issus de divers milieux en lien avec la famille et l'enfance, le Conseil doit favoriser, en vertu de sa loi constitutive, l'expression des familles et de leurs représentants, ainsi que celle des milieux et des institutions concernés par les questions d'intérêt familial. Son caractère distinctif repose sur le fait qu'il peut solliciter des opinions, recevoir et entendre les requêtes et les suggestions de personnes et de groupes sur ces questions.

En tant qu'organisme consultatif, il doit s'assurer que le point de vue des familles et des enfants soit pris en compte dans la prise de décision gouvernementale. Les parents et les enfants sont les premiers destinataires de l'offre de services de garde soutenue par le ministère de la Famille et des Aînés (MFA), c'est donc à ce titre qu'il est directement interpellé par le projet de loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance.

1. Résumé du projet de loi

Ce projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale le 4 novembre 2010, par la ministre de la Famille, madame Yolande James. Il a pour objectif principal de resserrer les règles encadrant les services de garde éducatifs à l'enfance.

Il prévoit pour cela un nouveau processus d'attribution des places subventionnées, un mécanisme pour stopper les chaînes de services de garde et contrer la garde illégale, la responsabilisation des actionnaires et un nouveau régime de sanctions.

Ainsi, un processus de consultation des milieux régionaux sera désormais bien inscrit dans la loi, laquelle prévoit la création et la composition de ces comités, faisant appel à diverses instances régionales. Le mandat de ces comités sera d'analyser les projets de services de garde sur un territoire déterminé et de recommander à la ministre ceux qui répondent le mieux aux besoins des familles.

Le projet limite à cinq le nombre de permis de garderies subventionnées et à 300 le nombre de places que pourra obtenir une même personne ou un même centre de la petite enfance (CPE).

En ce qui concerne les actionnaires d'une personne morale titulaire d'un permis de service de garde, le projet de loi prévoit qu'ils seront soumis aux mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux administrateurs, notamment en matière de vérifications d'absence d'empêchement¹.

Enfin, le projet de loi renforce le processus d'inspection. Le nombre d'inspecteurs augmente et le projet introduit un nouveau pouvoir d'ordonnance dévolu à la ministre de la Famille. Le cas échéant, le ministère pourrait exiger la suspension des activités d'un service de garde illégal. Ce pouvoir est assorti de sanctions plus sévères pour les contrevenants.

¹ Un empêchement est un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale d'un enfant, que ce soit en raison d'une mise en accusation ou d'une condamnation pour une infraction ou un acte criminel ayant un lien avec la conduite exigée en service de garde.

2. Contexte

Après une période d'efforts progressifs pour soutenir l'offre de services de garde au Québec, c'est en 1997 que le gouvernement du Québec met véritablement en œuvre un programme de développement accéléré de services de garde éducatifs à coûts minimes². En raison d'un contexte budgétaire difficile, le calendrier de réalisation s'étendra sur plusieurs années.

Ce programme affichait plusieurs objectifs : il s'agissait, d'une part, de faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles et, d'autre part, de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances.

De 1997 à 2010, le nombre de places disponibles grimpe de 78 864 à 210 019. Ce développement sans précédent a été rendu possible par les efforts conjugués de toutes les parties impliquées : parents initiateurs de projets de CPE, éducatrices et intervenants du milieu, instances régionales et, bien entendu, le gouvernement. Cette évolution a été accompagnée de changements majeurs au chapitre du financement des services, de la reconnaissance de la profession d'éducatrice en service de garde, de la formation du personnel ainsi que du programme éducatif. L'organisation des services a connu dans le même temps plusieurs réformes³.

Aujourd'hui, le réseau de services de garde pour les enfants de moins de 5 ans est présent dans toutes les régions du Québec. Les 210 000 places disponibles sont réparties entre environ 1 000 centres de la petite enfance (CPE), 600 garderies subventionnées et près de 15 000 responsables d'un service de garde (RSG) en milieu familial reconnues par un bureau coordonnateur⁴.

Le Québec s'est ainsi doté d'une pièce majeure de sa politique familiale et, avec le concours des autres mesures en faveur des familles, il se distingue avantageusement à l'échelle internationale. Le réseau de services de garde, par son caractère universel et son accessibilité, répond aux besoins des parents qui sont désormais massivement sur le marché du travail et aux besoins des enfants en leur offrant un programme éducatif de qualité dans un milieu de vie qui leur permet de jouer et de se développer.

² D'abord fixée à 5\$ par jour, la contribution des parents passe à 7\$ à compter de janvier 2004.

³ Le Conseil de la famille et de l'enfance a documenté cette évolution dans *5 Bilans et perspectives : Le Rapport 2004-2005 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 224 p. (Gouvernement du Québec).

⁴ Source : <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/pages/index.aspx> Site consulté le 12 novembre 2010.

Malgré la réussite que représente le réseau des services de garde, attestée par leur grande popularité, plusieurs défis se posent encore avant de prétendre que tous les objectifs sont atteints. D'abord, le développement des places n'est pas encore achevé et, dans plusieurs régions, des parents doivent encore compter sur des solutions temporaires et s'armer de patience avant d'obtenir une place pour leur enfant. Pour leur part, ces dernières années, les mécanismes d'attribution des places à développer ont fait l'objet de nombreuses critiques pour leur manque de transparence et de cohérence. De plus, l'actualité récente a mis en évidence des situations de garde illégale, nécessitant une intervention pour éviter des risques pour la sécurité des enfants. Le présent projet de loi cherche à répondre en partie à ces défis.

3. Vision du Conseil de la famille et de l'enfance

Particulièrement préoccupé par le bien-être des familles et l'intérêt des enfants, le Conseil de la famille et de l'enfance, depuis les débuts de son existence, porte un œil vigilant sur le développement du réseau des services de garde et s'est exprimé sur toutes les réformes qu'il a connues.

Le Conseil a toujours soutenu que des services de garde de qualité, accessibles, universels, conçus pour répondre aux besoins de développement des enfants et aux attentes des parents, font partie intégrante d'une politique familiale.

D'emblée, le Conseil considère positivement les objectifs poursuivis par le projet de loi n° 126. Il expose, dans la présente section, les éléments qui ont retenu son attention et propose des ajustements en prenant en considération leurs impacts pour les familles.

3.1 Poursuivre le développement en fonction des besoins des parents

Avec le projet de loi n° 126, le mode d'attribution des places subventionnées revient à un processus de concertation régionale. Des comités, formés de représentants des conférences régionales des élus, des agences de la santé et des services sociaux, des commissions scolaires et des associations ou regroupements de centres de la petite enfance ou de garderies auront pour fonction d'analyser les projets et de déterminer ceux à recommander, avec le soutien des directions régionales du MFA.

Ce mode de concertation, qui a déjà été à l'œuvre pendant une grande partie du développement rapide des services de garde éducatifs, est perçu positivement par les membres du Conseil de la famille et de l'enfance. Il présente davantage de garanties d'une démarche orientée sur les besoins des familles.

Étant donné la diversité des milieux dans lesquels les services doivent être développés, une analyse effectuée par des acteurs d'un territoire déterminé peut faciliter la compréhension des besoins locaux. Selon les membres du Conseil, il est important que les personnes chargées de recommander les projets soient bien au fait des besoins particuliers du territoire, qu'il s'agisse des besoins des familles des milieux défavorisés en secteur urbain ou de celles qui habitent les zones à faible densité de population.

L'engagement des parents envers leur service de garde est manifeste. C'est un service avec lequel les interactions sont quotidiennes et importantes. Dans les CPE et les bureaux coordonnateurs, ils jouent un rôle actif, siègent sur les conseils et contribuent aux décisions. Le Conseil croit important que les parents puissent aussi être représentés sur les comités d'attribution. À ses yeux, cette approche comporte certaines exigences mais, surtout, elle présente des avantages. La participation des parents demande une grande disponibilité, mais mérite d'être soutenue et encouragée. Elle confirmerait la prise en compte du point de vue des parents dans les décisions.

Les enquêtes sur les besoins et préférences des parents en matière de services de garde doivent être poursuivies. Elles apportent des renseignements précieux sur l'évolution des attentes des parents selon les territoires. La mise en œuvre en 2006 du Régime québécois d'assurance parentale, qui permet aux parents de prendre un congé avec une compensation financière pour accueillir un nouvel enfant, peut avoir atténué la demande de places pour poupons. D'un autre côté, le regain de fécondité observé au cours des dernières années peut accentuer la pression sur la demande de places en garderie. La collecte de données sur une base régulière est un outil précieux pour évaluer les besoins.

Par ailleurs, les dispositions du projet de loi qui limitent le nombre de permis d'installations pour les CPE et de garderies vont dans le sens de la vision du Conseil de la famille et de l'enfance qui a pu constater les bienfaits d'un réseau bien implanté dans une communauté, proche des réalités du terrain qu'il dessert.

3.2 Offrir aux enfants un milieu de vie épanouissant

Les parents, pas plus que la société québécoise, ne peuvent envisager de compromis en matière de santé et de sécurité des enfants de 0 à 5 ans. Le renforcement des inspections du ministère de la Famille et des Aînés est accueilli comme une bonne nouvelle. Le projet permet d'augmenter la capacité des inspecteurs d'agir avec rapidité et efficacité.

Il est cependant à noter que les personnes qui gardent 6 enfants et moins à leur domicile ne sont pas obligées de détenir un permis en vertu de la loi pour exercer leur activité. Parce que ces services échappent aux exigences de la Loi

sur les services de garde à l'enfance, on les appelle les services de garde non régis par la loi. En clair, cela signifie que dans ces milieux, il n'y a aucune exigence de qualification du personnel, pas plus que de normes de sécurité ni d'examen d'empêchement ou encore d'obligation de dispenser un programme éducatif. La responsabilité de s'assurer que la prise en charge des enfants est sécuritaire et de nature à favoriser leur développement repose donc entièrement sur la vigilance des parents utilisateurs du service. Or, souvent les parents ne sont pas au fait de cette situation puisqu'ils confondent, tout comme une bonne partie de la population, les services de garde en milieu familial offert par des RSG détenant un permis en bonne et due forme, avec les personnes qui gardent des enfants à leur domicile dans des milieux non régis. Cette situation est préoccupante pour le Conseil.

De plus, l'absence d'encadrement des services de garde non régis favorise l'émergence de pratiques illégales. Des enquêtes journalistiques ont récemment révélé des situations où le nombre d'enfants dépassait celui autorisé. Dans plusieurs cas, les contrevenants à la loi délivraient pourtant des reçus d'impôt pour frais de garde. Le Conseil de la famille et de l'enfance est d'avis qu'une collaboration entre le MFA et Revenu Québec pourrait permettre de répertorier les personnes qui offrent un service de garde à leur résidence et d'avoir un meilleur contrôle sur les contrevenants.

Le Conseil de la famille et de l'enfance reconnaît que le projet de loi introduit un pouvoir permettant de faire cesser les activités d'un service de garde illégal en raison du nombre d'enfants gardés. Il est cependant déçu qu'il ne s'adresse qu'à cet aspect de la garde non régie. Le Conseil recommande que la Ministre fasse diligence et examine dès à présent tous les problèmes que pose la garde non régie, qu'elle travaille à l'élaboration d'un cadre de référence à ce sujet.

3.3 Informer adéquatement les parents

Nous l'avons déjà évoqué, le réseau des services de garde au Québec a connu un développement rapide et l'organisation des services a subi plusieurs réformes majeures.

Le Conseil est bien conscient que les parents qui cherchent un service de garde n'ont pas une longue expérience, surtout s'il s'agit de leur premier enfant. Il a constaté que cette période s'accompagne de nombreuses incertitudes et qu'il s'agit d'une transition exigeante au plan familial⁵.

⁵ Conseil de la famille et de l'enfance (2007). *Transitions familiales : le rapport 2005-2006 sur la situation et les besoins des familles et des enfants du Québec*, Québec, CFE, 69-88.

Paradoxalement, la grande abondance d'information sur l'éducation des enfants peut représenter une source de stress pour les parents, exposés à une multitude d'avis, parfois contradictoires, émanant de spécialistes de toutes disciplines. La divergence des points de vue concernant les effets des modes de garde sur le développement du jeune enfant en est une illustration.

Pour toutes ces raisons, le Conseil estime qu'il est crucial que le ministère de la Famille et des Aînés informe clairement les parents sur les effets concrets pour eux de ce projet de loi.

Depuis la bonification récente du crédit d'impôt pour frais de garde, il n'y a pratiquement pas d'écart de coût pour les parents entre les services à contribution réduite (7\$) et les autres. Cette mesure fiscale a été introduite pour diminuer l'écart entre l'aide gouvernementale fournie aux parents bénéficiant de places à 7\$ et ceux qui paient le plein prix. Cette forme de neutralité permet de reconnaître la diversité de choix des parents entre les différentes options de garde. Cependant, comme nous l'avons souligné plus haut, elle donne un faux sentiment de sécurité aux parents du fait que le service émet un reçu d'impôt pour la garde des enfants, ce qui lui confère, aux yeux des parents, une forme de légitimité reconnue. Dans ces conditions, les parents doivent être bien au fait qu'un service de garde qui émet des reçus d'impôt n'est pas nécessairement un service titulaire de permis.

Plus généralement, les parents bénéficieraient d'être mieux informés des sources disponibles et crédibles sur l'organisation des services de garde, et, au premier chef, de l'information mise à leur disposition sur le site Internet du ministère de la Famille et des Aînés.

Par exemple, plusieurs s'interrogent sur les résultats des inspections menées dans les services de garde et ignorent que cette information est disponible sur le site du MFA, au moins pour les inspections menées avant novembre 2009. Il importe pour les parents que ces données soient accessibles pour tous les modes de garde et regroupées au même endroit.

Dans le même ordre d'idées, le localisateur de services est un outil précieux pour les parents à la recherche d'un service. Il pourrait être utile d'ajouter de l'information décrivant les caractéristiques souhaitables d'un milieu propice au développement des enfants. Savoir quelles questions poser, quels critères observer permettrait aux moins expérimentés de se sentir mieux armés pour cette recherche et plus confiants dans leur choix.

L'accès et la diffusion de l'information dont d'autant plus importants que, dans un contexte où les places disponibles sont encore trop rares, les parents pourraient, par crainte de perdre leur place, se montrer plus accommodants ou même hésiter à porter plainte malgré les manquements qu'ils observent.

Enfin, il est primordial de soutenir les parents qui verront les activités de leur service de garde suspendues ou interrompues par décision des inspecteurs du MFA. Ces parents devraient pouvoir compter sur une information précise quant aux raisons de la fermeture du service et sur une aide à la relocalisation des enfants.

3.4 Progresser en qualité

Rappelons que le développement des enfants et l'égalité des chances sont parmi les principaux objectifs de l'investissement massif consenti par le gouvernement dans le développement du réseau.

Il est désormais bien connu que, pour se développer harmonieusement, les enfants de 0 à 5 ans doivent connaître tous les jours des occasions d'apprentissage, vivre des stimulations adaptées à leur âge et à leur stade de développement, jouer et grandir dans un environnement chaleureux et sécuritaire. Au Québec, les services de garde offrent-ils tous ces conditions? Les travaux de recherche ont considérablement progressé en ce domaine⁶.

Si la qualité est définie par une combinaison de nombreux éléments, la formation des intervenants joue un rôle majeur. Il faut donc poursuivre les efforts pour soutenir la formation continue du personnel des CPE, des garderies et des RSG.

Tous les services de garde détenant un permis doivent mettre en œuvre un programme éducatif. Si celui-ci peut être modulé, il doit se conformer aux exigences pédagogiques prescrites par le MFA.

Le MFA dispose depuis 2004 d'un plan d'amélioration continue de la qualité. Mais force est de reconnaître que des écarts importants existent encore entre les différents services. Cette question devrait être au cœur des préoccupations du MFA pour l'avenir du réseau. Actuellement, les inspections semblent porter davantage sur la santé et la sécurité des enfants, deux éléments qui doivent demeurer des priorités. Cependant, il serait souhaitable que les mesures de contrôle prennent également en compte la qualité des services offerts sous l'angle de leur apport éducatif. L'imputabilité des services de garde en matière de qualité éducative doit être renforcée.

⁶ Citons, en particulier, les travaux de Nathalie Bigras et Christa Japel qui ont consacré plusieurs ouvrages à cette question.

Conclusion

Le Conseil de la famille et de l'enfance est convaincu de l'importance de favoriser l'égalité des chances dès le plus jeune âge. Il est également conscient que les parents du Québec doivent pouvoir compter sur un réseau de services de garde éducatif de qualité. Dans cette perspective, il considère que les observations et les constats présentés dans le présent mémoire doivent nous inciter à garantir la pérennité et la stabilité de ce réseau déjà bien établi.

Les nombreuses réformes que le réseau a connues ont jusqu'ici porté sur l'organisation des services. Le projet de loi n° 126 vient renforcer les règles existantes et propose un certain nombre de mesures qui vont dans le sens des attentes des parents et de la vision du Conseil.

Les données sur le nombre de places actuelles et prévues laissent entendre que l'on s'approche d'un équilibre entre l'offre et la demande. Le Conseil souhaite que les observations et les voies d'amélioration qu'il propose soient prises en considération pour que les parents et les enfants du Québec puissent disposer d'un réseau en mesure de relever tous les défis, y compris celui de la qualité des services.

Liste des recommandations

- En vue de soutenir la participation des parents et de mieux prendre en compte leur point de vue, le Conseil de la famille et de l'enfance recommande que les parents soient invités à siéger sur les comités d'attribution.
- Le Conseil recommande que les enquêtes sur les besoins et préférences des parents en matière de services de garde soient poursuivies sur une base régulière.
- Le Conseil de la famille et de l'enfance recommande une collaboration entre le ministère de la Famille et des Aînés et Revenu Québec en vue d'établir un répertoire des personnes qui offrent un service de garde à leur résidence et d'avoir un meilleur contrôle sur les contrevenants à la loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.
- Le Conseil de la famille et de l'enfance recommande que la Ministre fasse diligence et examine dès à présent tous les problèmes que pose la garde non régie, qu'elle travaille à l'élaboration d'un cadre de référence à ce sujet.
- Le Conseil recommande que soient renforcés les mécanismes d'information aux parents sur tous les aspects des services de garde à l'enfance. En particulier:
 - une meilleure information sur les sources disponibles et crédibles sur l'organisation des services de garde, et, au premier chef de l'information mise à leur disposition sur le site Internet du ministère de la Famille et des Aînés ;
 - un regroupement et une amélioration de l'accès aux résultats des inspections menées par le MFA pour tous les modes de garde;
 - un ajout au système de localisateur de services pour donner aux parents l'information décrivant les caractéristiques souhaitables d'un milieu propice au développement des enfants.
- Le Conseil recommande que les mesures de contrôle prennent également en compte la qualité des services offerts sous l'angle de leur apport éducatif et que l'imputabilité des services de garde en matière de qualité éducative soit renforcée.

COMPOSITION DU CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE

Présidente M^{me} Marie Rhéaume

Vice-président M. Jean-Nil Thériault
Président de l'Association des centres jeunesse du Québec

Membres

M^{me} Dominique Barsalou
Avocate

M^{me} Maria R. Battaglia
Avocate

M^{me} Sylvie Carter
Coordonnatrice au développement
Espace Chaudière-Appalaches
Regroupement des organismes Espace
du Québec

M^{me} Jane Cowell-Poitras
Conseillère associée
Développement social, familles et aînés
Conseillère de la Ville de Montréal
Arrondissement de Lachine

M. Pierre Jobin
3^e Vice-président de la Centrale des
syndicats du Québec

M. Georges Konan
Président de Gala Noir et Blanc
Au-delà du racisme
Coordonnateur de la Fondation
canadienne pour les jeunes Noirs

Membre désignée

M^{me} Line Bérubé
Sous-ministre adjointe
Ministère de la Famille et des Aînés

M^{me} Louise Mercier
Vice-présidente à la Fédération des
travailleurs et travailleuses du Québec
et présidente du comité de la condition
féminine

M. Marc-André Plante
Directeur général
Carrefour action municipale et famille

M^{me} Josée Roy
Adjointe au comité exécutif
Confédération des syndicats nationaux

M. Bill Ryan
Professeur adjoint
École de service social
Université McGill

M. Paul Savary
Médecin, oto-rhino-laryngologiste

M. Bruno Sioui
Professeur à l'Université du Québec
Abitibi-Témiscamingue

Secrétaire générale

M^{me} Isabelle Bitaudeau

