

---

---

## MÉMOIRE

Sur le projet de réforme de la loi sur les services de garde  
éducatifs à l'enfance  
Projet de loi no : 124

---

---

PRÉPARÉ PAR  
LA CONFÉDÉRATION DES ORGANISMES FAMILIAUX DU QUÉBEC



ET PRÉSENTÉ À

MADAME CAROLE THÉBERGE  
MINISTRE DE LA FAMILLE, DES AÎNÉS  
ET DE LA CONDITION FÉMININE

NOVEMBRE 2005

Le présent document a été rédigé par Paul Bégin suite à la résolution adoptée par le conseil exécutif de la COFAQ et approuvé par Roch Turcotte, président, et Denise Campeau Blanchette, directrice générale.

## Résumé

La Confédération des organismes familiaux du Québec, COFAQ, se porte en faux vis-à-vis le projet de loi 124 - Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance - et réitère sa position publique à l'effet que le gouvernement Charest maintienne les acquis en matière de service de garde et qu'il reconnaisse l'ensemble des besoins des parents en cette matière et plus particulièrement le parent qui choisit de prendre soin de l'enfant.

À titre d'organisme national famille, la COFAQ déplore qu'en ouvrant la porte à une potentielle privatisation des services, la réforme envisagée passe sous silence la reconnaissance du rôle des haltes-garderies communautaires. Même plus, la COFAQ souhaite rappeler que le financement des haltes-garderies du milieu communautaire famille soit assuré par une hausse de financement de base aux organismes d'action communautaire autonome équivalent aux coûts réels et ce, sur une base récurrente.

Par ailleurs, la COFAQ entend réitérer sa position à l'effet que les enfants d'âge préscolaire aient droit à des services de garde régis, de qualité et diversifiés, selon leurs besoins. Aussi, elle questionne la mise sur pied des bureaux coordonnateurs qui ressemblent davantage à une nouvelle structure administrative qu'éducative. Elle regrette, à ce propos, que le projet de loi 124 n'ait pas été pensé dans une perspective plus globale, plus précisément en fonction de besoins spécifiques. Ce qui ne réfère aucunement à une vision plus large des services de garde intégrée à une politique familiale globale.

Nous soulignons toutefois, les efforts accomplis pour donner plus de flexibilité au niveau des heures de fonctionnement mais le financement suivra-t-il les accommodements suggérés? Pour l'amour des enfants, de leurs parents qui ont contribué à la mise sur pied des services de garde éducatifs, reconnus à l'extérieur du Québec; il est de notre responsabilité d'assurer les conditions essentielles pour que la priorité soit axée sur la plus importante richesse collective de notre société, à savoir ses ENFANTS. Or, un sujet aussi important que l'avenir de nos tous petits, dans l'épineuse question de la pérennité du réseau public des services de garde, doit faire l'objet d'un débat de société le plus ouvert.

**Introduction** \_\_\_\_\_ 4

**1.Présentation de la COFAQ et des principes directeurs d'une politique  
familiale globale** \_\_\_\_\_ 5

**2. Analyse du projet de loi** \_\_\_\_\_ 5

**Conclusion** \_\_\_\_\_ 9

## Introduction

Le projet de loi 124, déposé par la Ministre Carole Thériault 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'en assurer la santé, la sécurité, le développement et le bien-être des enfants qui reçoivent ces services.*

La loi a également pour objet *de favoriser le développement harmonieux de l'offre de services de garde en tenant compte des besoins des parents, notamment en facilitant la conciliation de leurs responsabilités parentales et professionnelles, ainsi que leur droit de choisir le prestataire de services de garde.*

La COFAQ souhaite déposer devant la commission parlementaire un mémoire afin d'apporter sa contribution à la compréhension et l'analyse du projet de loi ayant pour champs d'application les paragraphes précédents

À titre d'organisme national famille, la COFAQ déplore, d'entrée de jeu, que l'actuel gouvernement n'ait pas procédé, dans les délais usuels et normalement consentis, à sa convocation en bonne et due forme pour présenter sa position en commission parlementaire.

Dans le cadre de la consultation actuelle, le présent mémoire abordera les points sur lesquels nous avons pris position en 2003 et développera ses positions en regard des modifications proposées dans le projet de loi 124.

La COFAQ se permet d'attirer l'attention sur les points suivants :

1. Que tout changement respecte le Plan de développement des services de garde, que l'on reconnaisse l'ensemble des besoins des parents en cette matière, plus particulièrement le parent qui choisit de prendre soin de l'enfant, et que les mesures administratives visent à atteindre des objectifs éducatifs.
2. Que le financement des haltes-garderies du milieu communautaire famille soit assuré par une hausse du financement de base aux organismes d'action communautaire autonome, équivalent aux coûts réels et ce, sur une base récurrente et qu'un pourcentage de places créées dans le plan de développement soit alloué aux haltes-garderies communautaires et/ou autonome (sans but lucratif).
3. Que la nouvelle bureaucratie introduite par les bureaux coordonnateurs soit revue pour garantir le lien de qualité et de proximité avec les CPE.
4. Que l'établissement des normes facilite la prise en compte des diverses réalités - garde à temps partiel, enfants vivant avec des limites fonctionnelles...
5. Que tout développement envisagé soit analysé dans une perspective d'ensemble en regard d'une politique familiale globale.

## **1. Présentation de la COFAQ et des principes directeurs d'une politique familiale globale**

La COFAQ (à l'origine OFAQ ) est née en 1972 du désir des organismes familiaux de se doter d'une structure démocratique de représentation qui puisse être porte-parole des familles. Depuis ses débuts elle s'est acharnée à revendiquer une politique familiale globale auprès des instances publiques, en respect de sa mission qui est :

**De défendre, soutenir et être le porte-parole des familles et de leur projet de société axé sur l'esprit communautaire et la prévention.**

L'accomplissement de cette mission exige des balises, des principes guides qui sont à la base de nos prises de position, de nos revendications. C'est en respect des principes présentés ci-bas que la COFAQ prend position.

Nos principes directeurs sont :

- a. Reconnaissance du rôle social de la famille, dans une politique familiale globale.
- b. Reconnaissance du rôle et des parents comme premiers responsables des enfants.
- c. Reconnaissance de l'enfant comme personne humaine qui, quoique, provisoirement dépendante d'adultes pour sa survie, n'en soit pas moins une personne entière, unique, qui a droit au respect intégral de son identité propre.
- d. Reconnaissance de l'égalité des adultes parents à l'intérieur de la famille, dans leurs droits et obligations à l'égard des enfants et dans le respect de leur propre autonomie. Il est essentiel que les deux parents aient accès aux mêmes possibilités de participation à la vie sociale, notamment au monde du travail. De même, il est indispensable que l'État veille à la reconnaissance du parent qui demeure au foyer pour s'occuper des enfants, et la revalorisation du rôle du père.
- e. Respect des choix libres des personnes quant à leur mode de vie familiale ; principe qui repose d'une part sur le respect des choix individuels des personnes et, d'autre part, sur le fait que la qualité des liens familiaux dépend en partie du respect collectif envers les choix particuliers effectués à l'intérieur d'une famille.
- f. L'État, mandataire de l'intérêt collectif.
- g. Responsabilité collective envers les familles. Autant les familles ne sauraient remettre leurs responsabilités entre les mains de l'État, autant les pouvoirs municipaux, les milieux des affaires, du syndicalisme, de l'éducation, des loisirs, de la culture, etc. ne sauraient se décharger de leurs propres responsabilités envers les familles.

## **2. Analyse du projet de loi**

En août 2003, la COFAQ a déposé un mémoire intitulé : *Sur les scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde*, à Monsieur Claude Béchar, Ministre de l'emploi, de la solidarité sociale et de la famille, et à Madame Carole Théberge, Ministre déléguée à la famille.

Nos réflexions de cette époque s'appuyaient sur notre mission première et en préparation de la consultation sur les scénarios de développement et de financement des services de garde, nous ont mené à reconnaître deux principes directeurs devant permettre d'orienter toute politique sur les services de garde.

- 1- Les enfants sont une richesse collective, d'où la nécessité de la contribution de l'ensemble de la société au financement des services de garde
- 2- Le développement des places doit se faire de façon diversifiée pour ne pas imposer un modèle unique aux parents et de permettre une offre de services flexibles, de qualités et qui répondent à des besoins particuliers (horaires de travail atypiques, enfants de milieux démunis, handicapés...).

Nous croyons toujours en ces principes qui nous ont amenés à suggérer quelques propositions au gouvernement de cette époque que nous vous rappelons :

6. **Que le gouvernement maintienne les acquis en matière de service de garde** en respect du plan de développement et qu'il reconnaisse l'ensemble des besoins des parents en matière de services de garde et plus particulièrement le parent qui choisit de prendre soin de l'enfant;
- 1.1 **Que le financement des haltes-garderies du milieu communautaire famille soit assuré** par une hausse du financement de base aux organismes d'action communautaire autonome, équivalent aux coûts réels et ce, sur une base récurrente et que 5% des places créées dans le plan de développement soient allouées aux haltes-garderies communautaires et/ou autonome (sans but lucratif).
7. **Q'une analyse d'ensemble des mesures fiscales et budgétaires sur le soutien direct aux familles soit faite** pour une meilleure reconnaissance de la responsabilité parentale, ce qui implique une révision de la nouvelle allocation familiale en vue d'en rétablir les allocations familiales universelles;
8. **Que les enfants de 0 à 12 ans aient droit à des services de garde régis, de qualité et diversifiés**, selon leurs besoins;
9. **Que l'État revoit les normes** pour faciliter toutes mesures d'allègement et de soutien pour adapter les services de garde aux besoins actuels;
10. **Que tout développement envisagé soit analysé dans une perspective d'ensemble en regard d'une politique familiale globale et d'une révision du système fiscal.**

Nous croyons que le projet de loi 124, venant modifié la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, doit être examiné à la lumière de ces propositions qui demeurent toujours actuelles. À peine un peu plus de deux ans se sont écoulés depuis cette consultation. Si le nombre de places dans les services de garde se sont accrus depuis et que le gouvernement a procédé à une hausse des coûts exigés des parents, est-ce que le contexte économique ou la situation sociale s'est transformé au point de nécessiter une transformation si radicale de la loi et est-ce nécessaire de procéder avec autant de célérité et de précipitation dans un contexte où personne ne questionnait la mission éducative et le

projet social du réseau en négation de la reconnaissance dont bénéficie l'expertise québécoise en ce domaine?

Les propositions mentionnées plus haut guideront notre réflexion sur le projet de loi 124.

## **Point 1 : Sur le maintien des acquis en matière des services de garde**

La précipitation du processus de consultation sur ce projet de loi contraste avec les nombreuses années ayant précédées l'élaboration du réseau de services de garde au Québec et le large consensus s'étant dégagé autour de la création et du plan de développement de ce réseau. Est-ce que la réforme proposée s'inscrit dans l'axe de développement et de consolidation des services de garde, ou dans les objectifs de rationalisation de l'état? Le temps nous manque pour en débattre mais nous souhaitons que l'épineuse question de la pérennité des services de garde, fasse l'objet d'un débat de société plus ouvert.,

Le réseau des services de garde s'est construit dans une perspective à long terme, une vision d'avenir. Le projet actuel semble réduire cette vision à des économies de coûts à court terme qui ne garantissent pas un maintien ou une amélioration des services à long terme. Les mesures de surveillance et de redressement proposé sans que l'on ait élaboré les objectifs de longue durée, autres que des économies souhaitables mais peu importantes sur l'ensemble du réseau, sont une source d'inquiétude quant à leurs conséquences réelles et la volonté de prise en compte du partenariat avec les organismes nationaux en cette matière.

La COFAQ questionne la mise sur pied des bureaux coordonnateurs qui ressemblent davantage à une nouvelle structure administrative qu'éducative. La création de ces bureaux est un exemple de la perspective tronquée suggérée par le gouvernement. Bien qu'il soit facile d'imaginer les conséquences positives quant à la volonté de réduction des coûts nous devons ajouter notre voix à toutes celles qui croient que cette mesure ouvre la voie à la privatisation et la commercialisation des services de garde.

Le projet de loi, au lieu de nous rassurer sur la volonté du gouvernement d'en assurer la pérennité, jette un doute sur ses intentions réelles et semble remettre en question le plan de développement des services de garde et les conditions indispensables à son accomplissement.

### **Point 1.1 : Financement des haltes-garderies du milieu communautaire**

Ce projet de loi qui vise à « favoriser le développement harmonieux de l'offre de service » passe sous silence le manque de reconnaissance du rôle des haltes-garderies communautaires. Nous avons déjà insisté sur la nécessité d'offrir un financement adéquat basé sur les coûts réels par une hausse du financement de base aux organismes d'action communautaire autonome et nous avons demandé que 5% des places créées dans le plan de développement soient allouées aux haltes-garderies communautaires et/ou autonome

On semble faire fi des recommandations du groupe de travail; sur la reconnaissance des haltes garderies communautaires auquel nous avons participer avec les autres organismes nationaux.

L'absence de ces éléments dans le projet de loi ne peut que nous indiquer une absence de volonté politique en cette matière.

## **Point 2 : Reconnaissance de la responsabilité parentale**

La création des bureaux coordonnateurs vient briser le lien existant entre les parents et les services offerts à leurs enfants. Le fondement même d'une politique familiale est de reconnaître le rôle primordial des parents dans l'éducation de leurs enfants. Le projet de loi remet en question la possibilité pour les parents d'exercer ce rôle.

La responsabilité parentale se trouve donc affaiblie par la nouvelle composition des conseils d'administration des CPE et dans le cas des comités de parents par ce que la participation des parents utilisateurs devient un simple critère parmi d'autres pouvant permettre l'émission de l'agrément.

Les nouvelles structures créées par ce projet de loi - les bureaux de coordination - laissent prévoir une plus grande bureaucratie qui freinera l'exercice démocratique des parents. Nous croyons que cela constituerait une perte importante pour les parents et pour notre société et qu'ainsi le gouvernement porte atteinte à cette vision d'avenir du développement des services de garde.

## **Point 3 : Des services de garde régis, de qualité et diversifiés**

Dans ce projet de loi la mesure principale, qui consiste en la création des bureaux de coordination, est plus administrative qu'éducative. Sans minimiser l'importance d'une saine gestion, en diminuant le soutien pédagogique et le lien de proximité développé par le mode de fonctionnement actuel, on ne propose rien pour améliorer la qualité des services offerts. Au contraire elle laisse planer des doutes sur la vision d'ensemble du gouvernement et laisse la porte ouverte à une transformation radicale des services de garde. D'autres intervenants ont mentionné le risque du passage d'un service de garde éducative à un service de gardiennage. Nous voulons ajouter notre voix à celles-ci.

## **Point 4 : Adapter les services de garde aux besoins actuels**

Il faut souligner la volonté du gouvernement de favoriser la diversification des services et leur flexibilité surtout en matière d'horaires. Ce sont des objectifs auxquels nous souscrivons entièrement. Cependant, au-delà des difficultés à prévoir pour implanter ces services atypiques, le gouvernement ne fait pas mention de la nécessité de prévoir les coûts supplémentaires et les subventions conséquentes.

De plus, parmi les services atypiques, il n'y a pas de mention des clientèles spécifiques; enfants handicapés ou de milieux défavorisés. Encore là il serait étonnant de répondre à ces besoins sans un apport financier adéquat dont on ne voit pas la trace dans ce projet. Il est souhaitable que les économies escomptées et les sommes obtenues dans le cadre de l'entente avec le Gouvernement fédéral soient versées au financement de ces services et à leurs développements afin d'en assurer leur amélioration.

## **Point 5 : Pour une perspective d'ensemble en regard d'une politique familiale globale**

Nous avons affirmé antérieurement que tout développement proposé pour les services de garde, doit être envisagé d'un point de vue d'une perspective d'ensemble en regard d'une politique familiale globale. Le projet de loi souffre d'un manque de vision à long terme, ouvre la porte à des changements sollicités qui auront un impact sur les enfants et leurs parents mais qui nous questionnent quant aux buts réels visés par le gouvernement. Il y a place à des améliorations de notre système de garde tant que celles-ci restent centrées sur les besoins des parents et des enfants dans le respect des acquis. La réforme proposée ne garantit pas un apport d'éléments constructifs à notre système de services de garde.

## **Conclusion**

Il est pertinent de réaffirmer ici les conclusions que nous donnions en 2003 à notre mémoire présenté au gouvernement :

*La COFAQ réaffirme que l'État a un rôle indispensable à jouer pour que la famille et l'enfance demeurent au cœur du développement social et économique, afin d'améliorer la qualité de vie des familles et d'agir de façon préventive pour un meilleur épanouissement des enfants.*

*La COFAQ maintient la nécessité d'assurer le financement adéquat pour le développement des ressources en services à l'enfance : entreprise d'économie sociale et ressources communautaires que sont les haltes-garderies communautaires et les organismes communautaires familles.*

*Nous souhaitons que ces services demeurent des mesures d'aide aux familles et à l'éducation des enfants, en prolongement et en complémentarité du rôle premier d'éducation qui revient aux parents.*

Ces objectifs demeurent valables dans le contexte actuel mais le projet de loi 124 semble s'en éloigner. La précipitation à mener cette commission parlementaire ne saurait faire dévier notre intention de

défendre ses principes. Nous croyons au contraire qu'il est urgent que le gouvernement en prenne note et accepte d'ouvrir le débat public afin que tous et toutes puissent y participer.