

CAS - 7 M
C.P. - P.L. 124
SERVICES DE GARDE

Pourquoi démanteler un réseau qui fait ses preuves ?

**Mémoire présenté à la Commission
des affaires sociales lors des
auditions publiques sur le projet de
loi n° 124 : Loi sur les services de
garde éducatifs à l'enfance**

Par la Centrale des syndicats du Québec

Novembre 2005





La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente environ 180 000 membres, dont plus de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 12 fédérations qui regroupent environ 250 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'Association des retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (A.R.E.Q.).

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien) de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire et des communications.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 69 % de femmes et 25 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Introduction

Il est plutôt rare, à la Centrale des syndicats du Québec, que nous soyons d'accord avec le premier ministre, Jean Charest. Nous le reconnaissons. Mais le 28 octobre dernier, c'était bien différent. Cette journée-là, Jean Charest et Paul Martin ont signé une entente fédérale-provinciale sur les services de garde.

À l'occasion, M. Charest a dit des garderies québécoises qu'elles étaient « probablement les meilleurs services au monde, pas juste au Canada ». Faisant écho à M. Charest, Paul Martin ajoutait : « Il est reconnu que le système québécois mise sur des principes de qualité, d'inclusion universelle, d'accessibilité, de développement. » Il a aussi noté que le Québec était le chef de file en la matière au pays.

Nous sommes d'accord avec MM. Charest et Martin. C'est vrai que nous avons un réseau de services de garde de très bonne qualité. Ce que nous aimerions, c'est qu'ils en convainquent la ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, madame Carole Théberge, afin que la réforme qu'elle propose aille dans le sens de l'amélioration de la qualité des services, plutôt que vers le démantèlement d'un réseau qui a fait ses preuves et qui continue à faire ses preuves.

Changer le nom de la loi n'est pas anodin

Dès la première page du projet de loi n° 124, soit la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, dans les notes explicatives, il est indiqué que ce projet de loi remplace la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance.

Selon nous, ce changement du nom de la loi ne constitue pas un changement cosmétique. Au contraire, en inscrivant les centres de la petite enfance dans le nom de la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance, on mettait clairement les CPE au cœur de l'offre de service de garde au Québec. Or, ce sont les fondements mêmes de la création des CPE qui sont remis en question par ce changement de nom, soit la création d'un seul réseau intégrant et reconnaissant l'expertise de toutes les professionnelles de la petite enfance : celles en installation comme celles en milieu familial.

Cela nous étonne même que la ministre ait conservé le terme « centre de la petite enfance », car il n'y aura plus de centres de la petite enfance au sens original du terme, si la loi est adoptée. La notion de centre implique les deux volets : installation et milieu familial. Or, il ne subsistera que le volet « installation » dans la notion de CPE. Ce faisant, la ministre camoufle le changement réel d'orientation.

C'est pourquoi nous recommandons :

1. Que soit maintenu le réseau des centres de la petite enfance intégrant les deux volets : installation et milieu familial.

Un changement d'orientation fondamental

Enfin, ce changement de nom masque un changement d'orientation fondamental. En effet, on passe d'un concept de service éducatif aux enfants et de soutien à leurs parents à une simple notion de service de garde éducatif, où l'on s'occupe des enfants pendant que les parents travaillent.

Ce changement de paradigme risque d'avoir des conséquences très graves sur la qualité des services éducatifs offerts aux enfants du Québec. Nos appréhensions sont fondées, entre autres, sur un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques¹ paru en octobre 2004. Ce rapport critiquait les services à l'enfance au Canada parce que la philosophie est de placer les enfants en garderie pour accommoder les parents qui travaillent, mais qu'on y néglige de favoriser le développement et l'éducation des jeunes enfants. Toutefois, le Québec a eu droit à des félicitations pour ses politiques ambitieuses en matière d'éducation préscolaire et de garde des enfants. À lui seul, notait ce rapport, le Québec compte environ 40 pour cent des places réglementées en service de garde au pays.

Rappelons qu'en 1997, le changement de nom de « garderie populaire » à « centre de la petite enfance » mettait en lumière un choix de société et une volonté de se centrer sur les besoins globaux de l'enfant et non uniquement sur les besoins de garde des parents.

Vers la privatisation des services de garde en milieu familial

Dans la section 1 du chapitre 3 du projet de loi, la ministre propose de retirer aux CPE la responsabilité de la gestion du volet de la garde en milieu familial pour la confier à environ 130 bureaux coordonnateurs (BC) de la garde en milieu familial. Ces bureaux coordonnateurs seraient sous la responsabilité « d'un centre de la petite enfance ou d'une autre personne morale, d'une société ou d'une association, à l'exception d'une municipalité et d'une commission scolaire ».

La création de bureaux coordonnateurs entraînera une transformation structurelle du réseau.

- En effet, on passera d'un réseau mixte, dont la très grande majorité des places se trouve dans les centres de la petite enfance, soit des organismes d'économie sociale à but non lucratif :

¹ OCDE, *Early Childhood Education and Care Policy - Country Note for Canada*, 26 octobre 2004.

- CPE (installation et milieu familial) : 84 % des places
 - Garderies privées à but lucratif : 16 % des places
- À un réseau triple :
- CPE : 40 % des places
 - Garderies privées à but lucratif : 16 % des places
 - Bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial : 44 % des places

Cette modification risque d'entraîner une privatisation des services de garde en milieu familial. En effet, des garderies à but lucratif ou tout autre genre de corporation motivée d'abord par le profit pourraient s'approprier, sur simple décision de la ministre, les responsabilités de reconnaissance, de surveillance et de soutien pédagogique des responsables de service de garde en milieu familial.

Cette privatisation provoquerait une détérioration de la qualité des services à la petite enfance. En effet, en étant reliés aux CPE, les milieux familiaux adhèrent au programme éducatif de leur CPE. Ils s'assurent aussi d'un soutien et d'un encadrement pédagogique.

Cette réorganisation pourrait aussi avoir des conséquences pour des centres de la petite enfance. Certains CPE gérant des installations de petite taille pourraient souffrir de la diminution de revenus causée par la perte de la responsabilité du milieu familial et voir leur situation financière déjà précaire s'aggraver.

Avec le projet de loi n° 124, le gouvernement n'accorde plus la priorité à la mission éducative qui permet aux deux volets des CPE d'accomplir un rôle fondamental dans notre société. Dans les milieux, les responsables de service de garde (RSG) se retrouveraient plus isolées et démunies quand viendra le temps d'obtenir du soutien auprès de ces nouvelles structures qui seront plus éloignées et moins nombreuses. Par conséquent, c'est la qualité des services aux enfants et aux parents qui est en péril, parce que les éducatrices en milieu familial auront accès à moins de ressources pour les aider à accomplir leur travail, notamment auprès des enfants nécessitant une intervention pédagogique particulière, soit les enfants handicapés, les enfants ayant des troubles de langage ou de comportement, etc. On ne saurait trop insister sur l'importance de la qualité dans les services de garde.

C'est pourquoi nous recommandons :

2. Que l'orientation fondamentale des services de garde à l'enfance soit d'abord le service éducatif aux enfants et ensuite, un soutien à leurs parents, et qu'elle ne soit pas réduite à une simple notion de service de garde éducatif, où l'on s'occupe des enfants pendant que les parents travaillent.

Vers une prise de contrôle par l'État du volet « installation » des CPE

À la section 1 du chapitre 2 de la loi, concernant les permis, la ministre introduit plusieurs contraintes qui auront des impacts très importants sur les conseils d'administration des CPE.

En effet, l'État se donne la possibilité de prendre le contrôle de la gestion des CPE. Il enlève aux parents et aux communautés les pouvoirs réels de décision et d'orientation stratégique d'un CPE. Par exemple, le gouvernement pourra, par règlement, établir le contenu du règlement intérieur des CPE (article 7, 6^e alinéa). Cet ajout soulève la question de l'autonomie du CPE par rapport au gouvernement. En effet, si la ministre peut imposer le règlement intérieur d'un CPE, cela signifie qu'en fait, le CPE est un mandataire du gouvernement.

De plus, la ministre modifie la composition des conseils d'administration. Elle réduit la présence des parents des deux tiers à une majorité simple, elle impose la présence de deux personnes issues de la communauté et elle limite la présence de membres du personnel à deux personnes. Nous ne nous opposons pas à ce qu'un conseil d'administration s'adjoigne une personne de l'extérieur, mais nous ne comprenons pas que la ministre s'immisce autant dans la gestion des CPE. Cela est perçu par les parents et le personnel comme une ingérence et un manque de confiance flagrant.

À travers cette réforme, la ministre provoque à la fois un mouvement de privatisation des services de garde en milieu familial et un mouvement de prise de contrôle de la gestion des CPE par l'État. Dans ce double mouvement, c'est le concept même d'entreprise d'économie sociale qui explose.

Étrangement, le projet de loi ne traite pas de la gestion des garderies privées à but lucratif qui reçoivent des subventions. Aucun mécanisme de reddition de comptes n'est mis en place afin de s'assurer que l'argent des contribuables est dépensé pour les fins auxquelles il est destiné. Comparativement à l'arsenal que met en place le projet de loi pour contrôler la gestion des CPE, cette omission trahit un parti pris de la ministre en faveur des garderies privées. Nous faisons face à un régime de deux poids, deux mesures.

C'est pourquoi nous recommandons :

3. Que l'autonomie de la gestion des centres de la petite enfance soit préservée.

Des améliorations possibles dans le cadre actuel

Le réseau des centres de la petite enfance est un réseau jeune. Il a été créé en 1997, il y a à peine huit ans. Il est donc normal qu'il y ait des choses à améliorer.

Nous sommes toutefois convaincus que ces améliorations peuvent être apportées dans le cadre actuel de la loi.

Ainsi, deux grands objectifs ne sont toujours pas atteints : l'accessibilité et la flexibilité des horaires. Le premier objectif est en voie de l'être puisque, le 1^{er} avril 2006, le réseau comptera 200 000 places en services régis. Ce nombre illustre tout le chemin parcouru depuis près de dix ans. En 1997, le Québec disposait de 78 864 places en services de garde régis.

En ce qui concerne le deuxième objectif, son atteinte ne dépend pas d'une modification législative, et encore moins d'un chambardement d'un réseau au complet. En fait, l'offre d'horaires atypiques dans les services de garde dépend essentiellement de deux choses : un besoin exprimé en nombre suffisant et un budget suffisant.

Comme le constatait une étude réalisée par Jocelyne Tougas en 2002², « le financement gouvernemental [...] demeure axé sur les services de base et réguliers, les services de garde n'ont pas la marge de manœuvre nécessaire pour explorer des formules de garde qui sauraient répondre aux besoins atypiques d'un nombre grandissant de familles : horaires de travail non usuels, quarts de soir et de nuit, travail de fin de semaine, temps partiel, occasionnel, fratrie, enfants avec des besoins spéciaux, etc. On sait que ces formules coûtent plus cher, en main-d'œuvre notamment, puisque le rapport adulte-enfants est parfois plus bas étant donné les besoins particuliers des enfants, le mélange de groupes d'âge ou la fluctuation au plan de la fréquentation ».

Sur la question du budget qui serait alloué pour permettre aux services de garde d'offrir des horaires atypiques, la ministre de la Famille a été très vague. On ne sait toujours pas si ce sont les parents qui devront assumer entièrement les coûts pour avoir accès à des services de garde le soir, la nuit ou la fin de semaine. Madame Thérberge a reconnu, en entrevue avec une journaliste, « ne pas avoir d'idée précise des besoins réels des parents québécois en matière de services atypiques, si ce n'est des demandes que lui ont adressées ceux qui ne se retrouvent pas dans le système actuel. Une enquête d'envergure, menée par le ministère de la Famille auprès de 20 000 parents, devrait en donner la mesure dans quelques mois³ ».

Il nous semble étrange que l'un des principaux motifs sur lequel se fonde la ministre pour justifier le démantèlement d'un réseau complet, qui entraînera des bouleversements importants dans la vie de dizaine de milliers de familles, sera fourni dans une étude qui sera faite dans quelques mois.

² Jocelyne Tougas, *La restructuration des services éducatifs et de garde à l'enfance au Québec : les cinq premières années*, Document hors-série 17, Childcare Resource & Research Unit, Centre for Urban & Community Studies, Université de Toronto, mars 2002.

³ Mylène Moisan, « Projet de loi sur les garderies/Ce que parent veut... », *Le Soleil*, 26 octobre 2005, p. A1.

Maintenir et accroître la qualité des services à la petite enfance

Au début de notre présentation, nous citons le premier ministre du Québec, Jean Charest, qui disait des garderies québécoises qu'elles étaient « probablement les meilleurs services au monde, pas juste au Canada ».

Cette affirmation se fonde sur de nombreuses études scientifiques, dont deux très importantes : *Grandir en qualité*⁴ et *La qualité, ça compte !*⁵ Les résultats de ces deux études démontrent que la qualité des services est supérieure dans les CPE (volets « installation » et « milieu familial ») comparativement aux garderies à but lucratif et aux services non régis. C'est pourquoi nous nous opposons à la volonté ministérielle d'encourager le secteur à but lucratif plutôt que le réseau des CPE. Cette volonté a de quoi surprendre, car elle va à l'encontre non seulement des données scientifiques québécoises, mais également des données scientifiques internationales.

En effet, l'ensemble des résultats de ces deux études québécoises souligne l'importance d'un investissement continu dans un système de services de qualité accessible à tous les enfants quel que soit le statut socioéconomique de leurs parents. Or, les compressions budgétaires répétées dans le budget des centres de la petite enfance (20 millions de dollars en 2003-2004, 26 millions en août 2005 et 15 millions à venir en janvier 2006) ainsi que le projet de transformation structurelle des services à la petite enfance compromettent les démarches entreprises pour créer et maintenir un réseau de services de garde de qualité.

Ces compressions auront pour effet de diminuer la qualité des services. Déjà, le budget affecté au matériel éducatif a été réduit dans plusieurs endroits. Comme si cela n'était pas suffisant, la ministre nous annonce des économies supplémentaires de 40 à 50 millions avec l'implantation de la réforme proposée dans le projet de loi n° 124.

Cette économie touchera directement les services offerts pour la formation continue et le soutien pédagogique, tant dans les installations que dans le milieu familial. Nous estimons à 800 le nombre de postes qui seront coupés ou touchés. Essentiellement, ce sont des conseillères pédagogiques et des gestionnaires de services en milieu familial. Des postes occupés très majoritairement par des femmes. La plupart d'entre elles ont obtenu un certificat en soutien pédagogique

⁴ C. Drouin, N. Bigras, C. Fournier, H. Desrosiers et S. Bernard, *Grandir en qualité 2003. Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*, Québec, Institut de la statistique du Québec, 2004, 597 pages.

⁵ C. Japel, 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*, Institut de recherche sur les politiques publiques, vol. 11, n° 4, 2005, 46 pages.

pour exercer leurs nouvelles fonctions. C'est dramatique, une nouvelle profession, celle de conseillère pédagogique pour la petite enfance, risque de disparaître.

En ce sens, nous demandons que soient maintenus, en quantité suffisante, les services de soutien éducatif, le perfectionnement et la formation continue offerts par les conseillères pédagogiques, tant auprès des éducatrices en installation qu'auprès des responsables de service de garde en milieu familial.

C'est pourquoi nous recommandons :

4. Que le gouvernement n'effectue pas de nouvelles compressions budgétaires. Ces compressions ne sont plus nécessaires depuis que le gouvernement du Québec a signé une entente avec le gouvernement fédéral, qui lui permettra d'obtenir 1,2 milliard de dollars au cours des cinq prochaines années.

Améliorer les services aux enfants les moins nantis

À la CSQ, nous sommes également préoccupés par les services offerts aux enfants des familles défavorisées. Les résultats de l'étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde⁶ montrent que les enfants de parents moins nantis fréquentent beaucoup moins les services de garde. L'ensemble des compressions budgétaires accentuera l'inaccessibilité des services de garde aux enfants des familles les plus démunies. De plus, la réduction du soutien offert aux milieux fréquentés par ces enfants contribuera à appauvrir leur développement. Enfin, détacher ces milieux familiaux de leur communauté aura des conséquences néfastes à long terme pour les enfants les plus vulnérables et pour lesquels la qualité d'un milieu de garde est encore plus cruciale. Bref, cela revient à offrir moins de chances aux enfants les moins nantis.

Une occasion manquée d'améliorer les conditions de travail des responsables de service de garde

Ayant au sein de notre organisation plus de 1000 membres responsables de service de garde en milieu familial, nous croyons extrêmement important de consacrer une section complète de notre mémoire exclusivement à l'étude des impacts du projet de loi n° 124 sur les RSG, et plus particulièrement, sur leurs conditions de travail.

Afin de saisir les impacts du projet de loi n° 124, il nous apparaît nécessaire de rappeler brièvement les conditions de travail et la réalité concrète du quotidien des RSG. Selon les travaux de recherche menés par une fiscaliste, le salaire horaire moyen des responsables de service de garde en milieu familial oscille autour de 7 \$ l'heure après impôt.

⁶ C. Japel, R.E. Tremblay et S. Côté, op. cit.

Les RSG travaillent un minimum de 10 heures par jour, 5 jours par semaine, pour un total de 50 heures par semaine. Cet horaire leur est imposé par le Règlement sur les centres de la petite enfance et le Règlement sur la contribution réduite. En plus des 50 heures de présence aux enfants, ces femmes doivent consacrer un grand nombre d'heures à des tâches connexes, dont l'achat de nourriture, l'administration du service, l'entretien des locaux, etc., et ce, sans compter la formation obligatoire. Ainsi, il n'est pas rare qu'elles travaillent 60 heures et plus par semaine.

Ces travailleuses n'ont droit à aucun congé rémunéré. Les cas où elles peuvent s'absenter sont prévus par le Règlement sur les centres de la petite enfance et ces absences sont toujours à leurs frais. Enfin, en raison du faible montant de la rétribution, les RSG ne peuvent évidemment pas se payer de régime de retraite.

Le réaménagement législatif : une opportunité pour les RSG ?

À l'occasion d'un profond réaménagement législatif du réseau des services de garde à la petite enfance au Québec, les RSG espéraient qu'un coup de barre serait donné dans le sens de l'amélioration de leurs conditions de travail. D'ailleurs, la ministre Carole Théberge avait clairement indiqué, devant la Commission des affaires sociales lors de l'étude du projet de loi n° 8, que l'amélioration des conditions de travail des RSG était une priorité pour elle et pour son ministère. Tous les espoirs étaient donc permis.

À leur grande déception, au fur et à mesure qu'elles ont pris connaissance du projet de loi n° 124, les RSG n'ont rien découvert qui puisse améliorer leurs conditions de travail. Pire, non seulement la ministre n'offre absolument aucune solution aux problématiques présentées précédemment, mais elle ajoute des dispositions législatives qui vont empirer les conditions dans lesquelles les RSG exercent leur travail.

En effet, le projet de loi n° 124 isolera davantage les RSG, les privera de contester le non-renouvellement de leur reconnaissance au Tribunal administratif du Québec (TAQ), diminuera leur marge de manœuvre dans la gestion des places et permettra aux bureaux coordonnateurs (BC) d'exercer davantage de contrôle sur elles, alors que ces mêmes bureaux offriront moins de soutien.

Isoler pour régner

Parce qu'il s'exerce dans une résidence privée, seul ou au plus à deux, le travail de RSG isole les personnes qui pratiquent ce métier. La Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance limite et atténue de plusieurs manières l'isolement inhérent à la garde en milieu familial. En effet, la proximité physique entre les CPE et leurs RSG, la proximité physique entre les RSG d'un

même CPE, le petit nombre de RSG reconnues par un CPE, la tenue de réunions régulières, la relation étroite et personnelle entre le CPE et ses RSG, l'obligation du CPE d'offrir du soutien, de favoriser la formation et le perfectionnement des RSG et, finalement, le fait que les deux modes de garde soient réunis dans les CPE atténuent et, dans certains cas, annihilent le sentiment d'isolement des RSG.

Selon les propos de la ministre, sur l'ensemble du territoire québécois, il n'y aura plus que 130 bureaux coordonnateurs chargés de la gestion de la garde en milieu familial. Ainsi, en moyenne, le territoire sur lequel le BC coordonnera la garde en milieu familial sera de six à sept fois plus grand que celui d'un CPE. Conséquemment, la gestion du milieu familial se fera sur une base régionale et non plus sur une base locale, comme c'est le cas actuellement. Le nombre de RSG reconnues par bureau sera aussi multiplié. Aujourd'hui, il y a en moyenne 16 RSG par CPE. La ministre désire que, dans le futur, chaque BC ait la responsabilité d'environ 130 RSG.

De ces changements découlent plusieurs conséquences très néfastes pour le travail des RSG. Premièrement, elles seront éparpillées sur un immense territoire et vivront plus loin de leur BC. Dans plusieurs cas, les BC ne seront plus localisés dans le quartier de la RSG. Les RSG auront donc moins de contacts avec leur BC puisqu'elles seront beaucoup plus nombreuses à être reconnues par le même BC et qu'il y aura moins de services en raison des compressions. Les relations entre le personnel du BC et ses RSG en seront aussi affectées. De fait, la grosseur de la structure et le nombre élevé de RSG par BC contribueront à bureaucratiser, institutionnaliser et déshumaniser les rapports entre le BC et les RSG.

Les contacts entre les RSG d'un même bureau seront affaiblis et moins propices au partage de connaissances. Actuellement, les RSG d'un même CPE sont peu nombreuses et se côtoient, habituellement lors de réunions mensuelles ou dans le cadre de formations, dans une atmosphère favorable à la communication, au partage de connaissances et à l'instauration d'une bonne dynamique de groupe.

Par ailleurs, le processus de renouvellement, sans doute semblable à la réévaluation annuelle, nécessitera une charge de travail notable pour chaque RSG. Or, durant la première année, toutes les RSG devront faire l'objet du renouvellement de leur reconnaissance. Ainsi, ce chantier monopolisera une quantité colossale d'énergie et de temps pour les BC. De plus, il faut ajouter à ce travail les visites de contrôle obligatoires et la surcharge de travail normale générée par n'importe quelle transformation de l'ampleur de celle proposée par la ministre. Il faut donc craindre que les services aux RSG et l'ensemble du volet « soutien » du mandat des BC en souffrent gravement durant la première année.

Finalement, dans les cas où le BC ne sera pas un CPE, le milieu familial sera à nouveau séparé de la garde en installation. Or, depuis 1997 et non sans difficultés, le rapprochement des deux modes de garde avait contribué à faire diminuer les

préjugés à l'égard de la garde en milieu familial, à rapprocher les intervenantes des deux modes de garde et à la reconnaissance de la profession de RSG. Ces nombreux acquis sont donc aussi menacés.

Un autre frein à la capacité d'association et de regroupement

Le projet de loi n° 124 reprend l'ensemble des dispositions comprises dans le projet de loi n° 8, adopté sous le bâillon en décembre 2003, auquel nous nous étions très fortement opposés. Les nombreux questionnements, inquiétudes et problèmes que nous avons en décembre 2003 sont demeurés et méritent d'être soulignés à nouveau.

L'article 122 du projet de loi n° 124 octroie au ministre le pouvoir de conclure des ententes avec une ou plusieurs associations représentatives de RSG. De telles ententes pourront porter sur l'exercice de la garde en milieu familial, le financement, la mise sur pied et le maintien de programmes et de services répondant aux besoins de l'ensemble des personnes responsables d'un service de garde en milieu familial.

Cette première partie de l'article 122 soulève un certain nombre de problèmes. Premièrement, le projet de loi prévoit que le ministre « peut » conclure des ententes. Ainsi, le ministre peut agir de manière discrétionnaire, car il n'a aucune obligation de conclure de telles ententes. En d'autres mots, il n'a aucune obligation de négocier de bonne foi ou de négocier tout court. De plus, que comprend l'exercice de la garde en milieu familial ? Les conditions de travail, les normes, la réglementation ?

Le projet de loi n'autorise pas les associations de RSG à utiliser des moyens de pression appropriés pour exercer leur droit à la négociation. Alors que le Code du travail prévoit l'obligation pour l'employeur de négocier de bonne foi une convention collective avec le syndicat et la possibilité pour celui-ci de déclencher une grève, le projet de loi n° 124, quant à lui, dépouille les associations de RSG de tout pouvoir de négociation et d'utilisation de moyens de pression appropriés.

Par ailleurs, les dispositions portant sur l'association représentative n'offrent aucune protection contre l'ingérence patronale, l'intimidation, les menaces et les sanctions pour activités tenues dans le cadre de la vie associative. De telles omissions consacrent l'impossibilité pour les RSG revendicatrices de se regrouper avec l'association de leur choix et privent les associations de RSG du véritable pouvoir de négociation collective. En effet, l'expérience des dernières années continue de démontrer que pour les RSG, sans protection légale, il est difficile, voire impossible dans certains cas, de défendre leurs droits et de faire valoir leur point de vue sans être l'objet de représailles, d'intimidation et de menaces de la part de leur direction.

Comme nous l'affirmions en décembre 2003, toutes ces situations réelles et potentielles soulevées ici trouvent un cadre juridique permettant leur résolution dans le Code du travail. Dans le domaine des relations du travail, comme ailleurs, il est inutile et peu productif de vouloir réinventer la roue.

L'article 124 du projet de loi stipule que les dispositions de l'entente signée entre le ministère et une ou des associations représentatives lient toutes les RSG, qu'elles soient membres ou non de l'association qui l'a conclue. En vertu du projet de loi et de la loi actuelle, le ministre a deux possibilités. D'une part, il peut signer des ententes avec des associations de responsables de service de garde en milieu familial. D'autre part, s'il désire signer des ententes, le ministre peut le faire avec toutes les associations, avec quelques associations ou seulement avec l'association de son choix. Cependant, les dispositions de l'entente signée s'appliquent à toutes les responsables de service de garde en milieu familial, qu'elles soient membres ou non de l'association ou des associations signataires de l'entente, membres ou non-membres d'une autre association.

De quel droit peut-on lier des personnes à des ententes menées par des parties auxquelles elles ne sont pas associées ? Comment peut-on accorder un caractère d'universalité à une entente conclue entre un ministre et une association reconnue par ledit ministre, sans égard à la représentativité de cette organisation ? Comment peut-on croire que des responsables de service de garde en milieu familial développeront un sentiment d'appartenance et adhéreront à des ententes issues de discussions auxquelles elles n'ont pas participé ? Où est l'autonomie dans un tel contexte ? Comment peut-on légitimement laisser supposer que ce projet de loi et la loi actuelle respectent le droit fondamental à la liberté d'association ? Dans un tel contexte, la CSQ considère cette proposition inacceptable, tout comme la loi actuelle.

Dans un autre ordre d'idées, il était déjà très ardu pour les RSG de se regrouper dans une association pour faire valoir leurs revendications et défendre leurs droits parce qu'elles sont isolées les unes des autres et n'ont pas la possibilité de se côtoyer tous les jours, comme dans les milieux de travail plus traditionnels, une usine par exemple. La mobilisation et le recrutement des RSG sont donc très difficiles pour les organisations qui les représentent.

Présentement, l'organisation, la sensibilisation et le recrutement se font, principalement entre les RSG du même CPE puisqu'elles se voient assez régulièrement et qu'elles entretiennent des relations assez étroites et personnelles. Comme nous l'avons expliqué, les contacts entre les RSG d'un même bureau seront affaiblis et moins propices au partage de connaissances et au développement de liens d'amitié et professionnels. Le projet de loi n° 124 amplifiera donc aussi les difficultés à s'organiser en association.

C'est pourquoi nous recommandons :

5. Que le gouvernement retire les dispositions qui étaient comprises dans le projet de loi n° 8 adopté en décembre 2003 et qui se retrouvent dans le projet de loi n° 124 ;
6. Que le gouvernement reconnaisse le droit d'association des responsables de service de garde en milieu familial.

Le recours au Tribunal administratif du Québec

Présentement, la loi permet à une RSG qui voit sa reconnaissance suspendue ou révoquée de contester la suspension ou la révocation devant le Tribunal administratif du Québec. Ce recours, quoique imparfait puisqu'il ne permet pas au tribunal d'ordonner au CPE de rembourser à la RSG lésée les dommages causés par la décision illégale du CPE, est relativement rapide, peu coûteux et efficace dans la plupart des cas.

Le projet de loi n° 124 maintient ce recours, sauf dans un cas. Dorénavant, les RSG devront renouveler leur reconnaissance tous les trois ans. Une RSG dont la reconnaissance ne serait pas renouvelée par son CPE ne pourra pas s'adresser au TAQ pour contester cette décision. Dans une telle situation, la RSG devra exercer son recours devant la Cour supérieure de sa région. Or, en Cour supérieure, les délais sont très longs, les coûts extrêmement élevés et les procédures nombreuses. Ce changement législatif entrave donc l'accès des RSG à la justice. Ce retour à la situation qui prévalait en 1999, c'est-à-dire avant que la loi actuelle soit modifiée, est un recul majeur pour les RSG. Finalement, est-il nécessaire de noter que la jurisprudence du TAQ, portant sur les révocations ou les suspensions de reconnaissance de RSG, démontre sans équivoque l'importance et l'utilité de ce recours pour les RSG ?

C'est pourquoi nous recommandons :

7. De permettre aux RSG de pouvoir contester le non-renouvellement de leur reconnaissance devant le Tribunal administratif du Québec et de donner le pouvoir à ce même tribunal de compenser les dommages causés par une décision illégale.

Des travailleuses autonomes ? Vraiment ?

La CSQ profite de l'occasion pour rappeler que les RSG, malgré ce qu'en dit la loi actuelle, sont dans les faits, et tel que l'ont établi la Commission des relations du travail et le Tribunal du travail, des salariées des centres de la petite enfance et non des prestataires de services au sens du Code civil du Québec. D'ailleurs, la CSQ poursuit la contestation constitutionnelle du projet de loi n° 8 devant la Cour supérieure de Montréal, c'est-à-dire la contestation des dispositions de la loi

actuelle qui stipulent que les RSG sont réputées ne pas être à l'emploi ni être salariées du CPE qui les a reconnues. Advenant l'adoption du projet de loi n° 124, qui reprend le texte du projet de loi n° 8, la CSQ continuera de contester la validité constitutionnelle des dispositions qui empêchent les RSG de se syndiquer et qui les privent de l'ensemble des lois québécoises et canadiennes de protection sociale.

Par ailleurs, étrangement, le projet de loi n° 124 prévoit des dispositions qui appuient la thèse défendue par la CSQ, selon laquelle les RSG sont des salariées et non des travailleuses autonomes.

L'un des facteurs importants considérés par les tribunaux dans la détermination du statut de la personne qui travaille est le contrôle effectif qu'exerce le donneur d'ouvrage sur la personne qui accomplit le travail. D'ailleurs, déjà dans la jurisprudence portant sur les RSG, les tribunaux ont établi que les CPE exerçaient un contrôle accru sur l'exécution du travail de la RSG. Le projet de loi n° 124 permettra au BC d'augmenter le contrôle et de limiter encore davantage l'autonomie de gestion et d'exécution des RSG. Donnons deux exemples.

Actuellement, les RSG déterminent de leur propre chef leur horaire de travail qui doit être évidemment de 10 heures par jour. Après avoir obtenu leur reconnaissance, elles peuvent, si elles le désirent et en respectant les ententes de service, modifier à leur guise leur horaire. Les RSG qui signeront des ententes de subvention avec leur BC pour offrir de la garde atypique devront se conformer aux dispositions de l'entente de subvention qui établira l'horaire et l'offre de service de la RSG. La RSG ne pourra pas changer son horaire ou faire des modifications sur son offre de service sans risquer de voir sa subvention diminuée, suspendue ou même annulée. Le BC exercera donc un contrôle supplémentaire que les CPE actuels ne peuvent exercer.

L'instauration de listes d'attente centralisées risque aussi de restreindre l'autonomie de gestion des RSG. La ministre a répété à de nombreuses reprises que les parents, après l'adoption du projet de loi n° 124, n'auraient plus à faire du porte-à-porte pour se trouver un service de garde en milieu familial puisqu'il n'y aura qu'une seule liste d'attente centralisée gérée par le BC pour l'ensemble de la garde en milieu familial sur un territoire déterminé. Certes, lorsqu'elle s'adresse aux RSG, la ministre affirme que celles-ci pourront toujours choisir elles-mêmes les enfants qui fréquenteront leur service de garde. Néanmoins, pour que la liste d'attente centralisée fonctionne et soit efficace, il faut que les parents qui l'utilisent aient la garantie qu'en y inscrivant leur enfant, ils auront une place dans un service de garde. Les BC devront donc concilier la volonté des parents d'avoir une place rapidement et la nécessité, pour la RSG, de choisir les enfants qui fréquentent son service de garde.

Or, il semble évident que si les RSG ne sont pas tenues d'accepter les enfants inscrits à la liste d'attente, les parents qui voudront utiliser les services des RSG qui

ne veulent pas les enfants inscrits à la liste d'attente centralisée devront encore faire le tour des RSG de leur quartier pour les aviser qu'ils sont à la recherche d'une place pour leur enfant. Plusieurs RSG craignent que la liste d'attente centralisée ne les oblige à prendre le prochain enfant sur la liste. Ce faisant, le BC interviendra et s'immiscera dans un des aspects fondamentaux de la gestion de la garde en milieu familial.

C'est pourquoi nous recommandons :

8. Que les responsables d'un service de garde puissent déterminer l'horaire de leur service de garde et qu'elles puissent choisir les enfants qu'elles gardent.

La flexibilité pour qui ?

Dans le but d'offrir plus de flexibilité dans la gestion de la garde en milieu familial, le projet de loi n° 124 permet au BC de retirer à une RSG une place qui lui avait été octroyée si elle devient inoccupée ou si l'offre de service de la RSG ne respecte plus l'entente de subvention intervenue. C'est donc dire que dorénavant le BC aura le pouvoir de retirer à n'importe quelle RSG qu'il a reconnue, dès l'instant où une place devient inoccupée, cette même place pour l'octroyer à une autre RSG. Ce pouvoir offrira certes beaucoup de flexibilité au BC. Néanmoins, il causera énormément de tracas à de nombreux parents et aux RSG.

Aussi, le nouveau pouvoir du BC engendrera de l'abus et plusieurs situations non souhaitables. Le pouvoir de retirer une place devrait donc être strictement encadré. Par exemple, la loi et le règlement devraient prévoir une période minimale durant laquelle une place peut être inoccupée sans que le BC puisse la retirer à une RSG. Autre exemple, une règle législative devrait obliger le BC à aviser par écrit la RSG qu'elle doit combler la place dans un délai précis, faute de quoi elle pourrait la perdre.

Certaines situations particulières devraient aussi faire l'objet d'exception. Prenons l'exemple d'une RSG dont un enfant qui fréquente son service quitte à la fin de juin. La place occupée par cet enfant devient inoccupée au début de juillet. La RSG désire conserver cette place pour le frère de la petite Clara qui fréquente déjà le service de garde. Le petit frère commencera seulement à fréquenter la garderie en septembre, lorsque ses parents termineront leur congé parental. Le nouveau pouvoir du BC pourrait obliger la RSG à combler la place dès le début de juillet avec un autre enfant. Si la RSG ne la comble pas à ce moment, elle pourrait perdre cette place et, en conséquence, une partie considérable de son revenu. Dans une telle situation, les parents de Clara devraient trouver une deuxième garderie pour leur petit garçon. Est-ce le genre de situations souhaité par le gouvernement ?

Coup d'épée dans l'eau

Nous croyons essentiel de souligner un exemple patent démontrant l'incompréhension de la ministre, le décalage entre elle et les RSG ainsi que son manque total de volonté de faire le nécessaire pour améliorer les conditions dans lesquelles les RSG travaillent.

Dorénavant, les RSG pourront garder 4 poupons, même lorsqu'elles possèdent une reconnaissance pour 6 enfants. Vu le nombre important de parents qui cherchent sans succès des places pour les poupons et la volonté de certaines RSG de s'occuper de la garde de plus de 2 poupons, ce changement législatif paraît, à première vue, fort judicieux. Malheureusement, l'obligation pour la RSG d'être assistée d'une autre personne adulte annihile dans les faits la portée du changement législatif proposé.

En effet, à moins de vouloir s'appauvrir, aucune RSG ne se prévaudra de cette nouvelle disposition législative. Le calcul est tellement simple qu'il est surprenant que les rédacteurs du projet de loi ne l'aient pas fait. Une RSG reçoit 9,35 \$ de plus par jour pour la garde d'un poupon, soit un enfant de moins de 18 mois. Le maximum que la RSG peut recevoir par jour pour la garde de deux poupons supplémentaires est donc de 18,70 \$. Or, pour s'adjoindre les services d'une assistante, il en coûte à la RSG un minimum de 7,60 \$ l'heure, plus les charges obligatoires. Par exemple, pour une assistante de la RSG qui travaille 5 heures par jour, la RSG doit ainsi faire des débours de près de 40 \$, plus les charges obligatoires. La RSG s'appauvrira donc de près de 20 \$ par jour. En raison des besoins des parents, il se peut que la RSG doive payer l'assistante 10 heures par jour. Dans un tel cas, la RSG s'appauvrira de près de 60 \$ par jour.

La Loi sur les règlements

Finalement, quelques mots pour exprimer notre très grand désaccord avec l'article 160 du projet de loi n° 124 qui permet au gouvernement de suspendre l'application des obligations de publication et de délai d'entrée en vigueur prévue dans la Loi sur les règlements. En vertu du projet de loi n° 124, le gouvernement peut adopter plusieurs règlements pour la mise en œuvre de la loi. Or, ces nombreux règlements sont d'une importance capitale et méritent de faire l'objet de consultation ; ils ne doivent pas être adoptés à toute allure. Il nous semble absolument inacceptable de précipiter l'adoption de règlements qui auront des impacts aussi fondamentaux sur les services de garde éducatifs, les enfants du Québec, leurs parents, les éducatrices et les RSG.

C'est pourquoi nous recommandons :

9. Que le gouvernement respecte les dispositions en vigueur actuellement dans la Loi sur les règlements.

Quelques points positifs

La CSQ voit d'un bon œil l'introduction dans la loi de l'interdiction d'exiger des frais supplémentaires pour la gestion de dossier ou autres. Ces nouvelles dispositions sont justifiées et nécessaires pour mettre fin à des pratiques, peu répandues, qui violaient l'esprit du Règlement sur la contribution réduite.

La CSQ est aussi favorable à la garde atypique lorsque les besoins existent, dans la mesure où le financement supplémentaire du ministère permet de combler l'ensemble des frais associés à l'ouverture des services de garde le soir et les fins de semaine et que les services sont offerts dans le respect des droits des travailleuses, tant en installation qu'en milieu familial. Par ailleurs, nous nous opposons à ce que les services offerts de soir et de fin de semaine ne soient pas couverts par la contribution réduite. Il serait souhaitable que la ministre annonce, dès maintenant, ses intentions à ce propos.

Enfin, le fait d'introduire une liste d'attente centralisée pour la garde en milieu familial sur un territoire donné est une idée intéressante qui mérite d'être étudiée. Nous appuyons cette nouveauté dans la mesure où les RSG conservent le droit de choisir entièrement leur clientèle.

Conclusion

Comme nous l'avons déjà mentionné, toute amélioration aurait pu être apportée dans le cadre de la loi actuelle.

C'est pourquoi nous recommandons :

10. Le rejet du projet de loi n° 124 – Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, car il est possible d'apporter des améliorations au réseau des centres de la petite enfance et aux autres services de garde à l'enfance dans le cadre de la loi actuelle.

Recommandations

Nous recommandons :

1. Que soit maintenu le réseau des centres de la petite enfance intégrant les deux volets : installation et le milieu familial ;
2. Que l'orientation fondamentale des services de garde à l'enfance soit d'abord le service éducatif aux enfants et ensuite, un soutien à leurs parents, et qu'elle ne soit pas réduite à une simple notion de service de garde éducatif, où l'on s'occupe des enfants pendant que les parents travaillent ;
3. Que l'autonomie de la gestion des centres de la petite enfance soit préservée ;
4. Que le gouvernement n'effectue pas de nouvelles compressions budgétaires. Ces compressions ne sont plus nécessaires depuis que le gouvernement du Québec a signé une entente avec le gouvernement fédéral, qui lui permettra d'obtenir 1,2 milliard de dollars au cours des cinq prochaines années ;
5. Que le gouvernement retire les dispositions qui étaient comprises dans le projet de loi n° 8 adopté en décembre 2003 et qui se retrouvent dans le projet de loi n° 124 ;
6. Que le gouvernement reconnaisse le droit d'association des responsables de service de garde en milieu familial ;
7. De permettre aux RSG de pouvoir contester le non-renouvellement de leur reconnaissance devant le Tribunal administratif du Québec et de donner le pouvoir à ce même tribunal de compenser les dommages causés par une décision illégale ;
8. Que les responsables d'un service de garde puissent déterminer l'horaire de leur service de garde et qu'elles puissent choisir les enfants qu'elles gardent ;
9. Que le gouvernement respecte les dispositions en vigueur actuellement dans la Loi sur les règlements ;
10. Le rejet du projet de loi n° 124 – Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, car il est possible d'apporter des améliorations au réseau des centres de la petite enfance et aux autres services de garde à l'enfance dans le cadre de la loi actuelle ;



CSQ

Communications

D-11617

17 novembre 2005