

Commission des Affaires sociales

Consultations particulières et conditions publiques
sur le projet de Loi 124

Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance

Mémoire
Présenté par

Richard E. Tremblay
Titulaire de la Chaire de recherche du Canada
sur le développement des enfants
Université de Montréal

Christa Japel
Professeure
Université du Québec à Montréal

Sylvana M. Côté
Professeure
Université de Montréal

Québec
Le 23 novembre 2005

Mesdames et Messieurs,

Membres de la **Commission des Affaires sociales**,

Le projet de loi n° 124 déposé récemment par la ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, madame Carole Thériault, **met sérieusement en danger le réseau de services aux jeunes enfants du Québec qui servait de modèle aux gouvernements d'Amérique du Nord.**

Le réseau des services de garde actuellement en place au Québec a été créé pour les raisons suivantes :

La garde non parentale est devenue la norme dans plusieurs pays, dont le Québec, où l'on observe que près de 80 pour cent des enfants ont fréquenté un service de garde avant leur entrée dans le système scolaire. Ces milieux représentent un environnement crucial d'apprentissage. Les effets, à la fois immédiats et durables, de cette expérience sur le développement cognitif, social et affectif des enfants sont maintenant bien documentés.

Reconnaissant l'importance d'investir dans les soins et services prodigués aux jeunes enfants, le gouvernement du Québec fait de la petite enfance une de ses priorités par sa politique familiale de 1997. L'un des axes de cette politique novatrice est la mise sur pied d'un réseau de services de garde à contribution parentale réduite qui est indépendante du revenu familial. La création de ce réseau vise à faciliter la conciliation famille-travail et à augmenter l'égalité des chances en fournissant à tous les enfants, quel que soit le statut de leurs parents, un milieu de garde de qualité qui favorise à la fois leur développement socioaffectif et cognitif, et leur préparation aux exigences auxquelles ils feront face à leur entrée dans le système scolaire.

Le développement de ce réseau de services éducatifs à la petite enfance est confié aux centres de la petite enfance (CPE) qui sont créés à partir des garderies à but non lucratif existants. Les CPE ont comme mandat de développer le réseau des services en milieu familial et de leur offrir le soutien nécessaire pour mettre en place un environnement éducatif. La nécessité de ce réseau de CPE est bien reflétée par sa croissance fulgurante depuis 1997. Le nombre de places disponibles aux parents dans les CPE en installation a doublé de 1997 à 2005

(passant de 37 000 à 73 000); le réseau familial régi a quadruplé pendant cette même période (passant de 22 000 à 88 000).

Bien que la question de la qualité ait été soulevée à maintes reprises et que le gouvernement se soit engagé, dès l'adoption de la loi sur les services de garde, en 1997, à offrir des services de bonne qualité, c'est principalement les exigences de la restructuration du réseau autour des CPE et l'urgence de répondre à la demande croissante des parents qui ont occupé les gestionnaires durant les premières années qui ont suivi l'adoption de la nouvelle politique familiale. **Maintenant que les bases du réseau sont en place, il faut penser qualité.**

Qu'est-ce que nous entendons par la qualité d'un CPE ? Trop souvent confondu avec le concept d'accessibilité, **la qualité d'un milieu de garde doit être définie en fonction des besoins des enfants.** Ainsi, les expériences que l'enfant fait quotidiennement tout au long de la journée dans le service de garde doivent se dérouler dans un environnement qui assure non seulement sa santé et sa sécurité mais aussi son développement global. Accompagné par un personnel qualifié et sensible à ses besoins et son caractère unique, l'enfant doit avoir accès à des activités qui favorisent son développement cognitif, social, moteur et langagier.

La qualité des services offerts par le gouvernement du Québec.

Qu'en est-il donc de la qualité des services éducatifs que l'on offre aux enfants du Québec?

Les résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ÉLDEQ) permettent de répondre à cette question. En collaboration avec l'Institut de la statistique du Québec, et un groupe de chercheurs de plusieurs universités du Québec, nous suivons le développement d'un large échantillon représentatif des enfants nés au Québec en 1997-1998. L'objectif était d'évaluer la qualité des milieux de garde fréquentés par cette cohorte d'enfants. L'ÉLDEQ nous a permis de dresser un portrait de la situation dans le réseau, et nous permettra, ultérieurement, d'identifier la contribution de la qualité des services au développement des enfants.

La qualité compte !

Le rapport *La qualité, ça compte !*¹, publié récemment par l'Institut de recherche en politiques publiques, présente les résultats de plus de 1 500 observations dans des milieux de garde fréquentés par les enfants de l'ÉLDEQ entre 2000 et 2003. La qualité de ces services a été évaluée à l'aide d'une grille d'observation de la qualité utilisée couramment en recherche. L'Échelle d'évaluation des environnements préscolaires (ÉEEP) (ou son équivalent pour le milieu familial) permet, entre autres, de mesurer la qualité des interactions entre le personnel et les enfants, des activités éducatives et des pratiques qui concernent la santé et la sécurité des enfants, et celle du mobilier et de l'aménagement des lieux.

Les résultats de cette évaluation montrent entre autres que :

- La majorité des milieux de garde (61 p. 100) évalués répondait aux critères de qualité minimale, c'est-à-dire que la santé et la sécurité des enfants y étaient assurées, mais que la composante éducative y était minimale.
- Parmi les milieux évalués, 12 p. 100 étaient de qualité inadéquate.
- Un quart des milieux (27 p. 100) offrait un niveau de qualité bon, très bon ou excellent, c'est-à-dire qu'ils offraient des services appropriés aux stades de développement des enfants et qu'ils constituaient un environnement éducatif et stimulant.
- Dans tous les types de milieux observés, la qualité de la communication et des interactions entre le personnel et les enfants constituait le point le plus fort. À l'opposé, la qualité des activités éducatives et des soins personnels était particulièrement problématique.
- Les centres de la petite enfance (CPE) étaient généralement de meilleure qualité que les autres types de service. Ainsi, 35 p. 100 des CPE en installation et 29 p. 100 des CPE en milieu familial, contre 14 p. 100 des garderies à but lucratif et 10 p. 100 des services en milieu familial non régis, étaient de qualité jugée bonne.

¹ Japel, C., Tremblay, R.E., & Côté, S. (2005) *La qualité, ça compte !* Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde. *Choix*, IRPP, Vol. 11, no 4, octobre 2005.

- À l'inverse, 27 p. 100 des garderies à but lucratif et 26 p. 100 des services en milieu familial non régis, contre 6 p. 100 des CPE en installation et 7 p. 100 des CPE en milieu familial, étaient de qualité inadéquate.

Les informations recueillies auprès des parents concernant leur revenu, leur éducation et leur emploi, nous permettent de constater que :

- Les enfants qui fréquentaient un milieu de garde étaient généralement issus de milieux plus favorisés que ceux qui n'en fréquentaient pas.
- La qualité d'ensemble des milieux fréquentés par les enfants issus de familles moins bien nanties était significativement moins élevée que celle des milieux fréquentés par les enfants de familles mieux nanties.
- Les enfants issus de familles plus défavorisées étaient plus susceptibles de fréquenter des milieux de garde de qualité inadéquate. Un milieu de garde sur cinq fréquentés par ces enfants était de qualité inadéquate contre moins de un sur 10 pour les enfants de familles aisées.
- Toutefois, dans les CPE en installation, les enfants recevaient des services dont la qualité était en moyenne d'un même niveau, quel que soit le statut socioéconomique des familles utilisant leurs services.
- Par contre, les CPE en milieu familial, les garderies à but lucratif et les milieux familiaux non régis fréquentés par les enfants des familles plus défavorisées étaient de moindre qualité que les milieux de garde du même type utilisés par les familles plus aisées.

Nous concluons de ces analyses que les efforts faits par le gouvernement du Québec pour améliorer les services éducatifs aux jeunes enfants semblent avoir porté fruit. Les centres de la petite enfance, en installation comme en milieu familial sont généralement de meilleure qualité que les garderies à but lucratif et les services en milieu familial non régi. **L'ensemble du réseau est toutefois loin d'avoir atteint un niveau de qualité nécessaire pour espérer améliorer sensiblement le développement des jeunes enfants.** Finalement, il faut s'inquiéter du sort des enfants qui naissent dans des familles peu favorisées sur le plan socioéconomique : ils ont un double désavantage en ce qu'ils sont moins nombreux à fréquenter les services de garde, et quand ils les utilisent, les services sont plus souvent de mauvaise qualité, et moins souvent de bonne qualité.

De l'évaluation à l'évolution d'un réseau – une occasion ratée

Les résultats préliminaires de l'ÉLDEQ ont été présentés à cette même Commission au mois de septembre 2003. Soulignant l'importance d'un investissement continu dans un système de services de qualité accessible à tous les enfants quel que soit le statut socio-économique de leurs parents, ces données scientifiques auraient permis au ministère d'entreprendre des démarches concrètes pour bonifier le système en place. Or, plusieurs mesures ont été adoptées depuis, notamment des coupures répétées et continues dans le budget des services de garde. De plus, dans le plan de répartition des places (environ 12 000) qui restaient encore à autoriser pour rencontrer l'objectif des 200 000 places que le gouvernement s'est fixé, les garderies à but lucratif occupent une place de choix. Il est évident que ces décisions vont à l'encontre d'une démarche permettant l'évolution positive d'un système qui n'est qu'à ses débuts. Il est également évident que les mesures adoptées par le gouvernement ont des répercussions négatives sur la qualité des expériences des enfants pour, entre autres, les raisons suivantes :

- Puisque environ 80 pour cent du budget d'un service de garde doit être alloué aux dépenses fixes tels les salaires du personnel, le loyer et d'autres frais afférents, des coupures additionnelles privent les services de ressources importantes permettant d'améliorer la qualité de l'expérience éducative et sociale vécue par les enfants. Ces coupures ont donc un impact direct sur la qualité de l'alimentation, des pratiques en matière d'hygiène et des activités éducatives qui devraient favoriser le développement moteur, cognitif et social des enfants. De plus, ces coupures pourraient toucher la formation continue, le soutien à la qualité, tant en installation qu'en milieu familial, et les services spécifiques pour les enfants à besoins particuliers.
- Les résultats de plusieurs études convergent en ce qui concerne la moindre qualité des services offerts en garderies privées. Or, la décision ministérielle d'encourager la création de places dans ce secteur pourrait être lourde de conséquences pour l'avenir de la qualité du réseau. Elle risque, en particulier, d'aggraver l'écart déjà prononcé entre les enfants de milieux défavorisés et ceux qui proviennent de familles bien nanties.

Le projet de loi 124 et ses conséquences pour la qualité du réseau

Dans le projet de loi 124, la Ministre stipule que :

Les nouvelles dispositions ont principalement pour objet de promouvoir la qualité des services de garde éducatifs fournis aux enfants, de leur naissance jusqu'à leur admission à l'éducation préscolaire, par les titulaires de permis de centre de la petite enfance et de garderie ainsi que par les personnes reconnues à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial.

Nous avons plusieurs inquiétudes concernant ce projet de loi et nous doutons fortement que ces changements proposés permettent de promouvoir la qualité des services de garde éducatifs fournis aux enfants, et cela pour les raisons suivantes :

- 1) Le réseau des centres de la petite enfance était conçu pour favoriser la concertation des différents services disponibles aux familles dans leur quartier. Les liens que les CPE ont pu établir avec les responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG) favorisent la communication, la coopération et ainsi la continuité des soins entre le milieu familial et les CPE en installation. Détacher ces milieux de leur communauté peut avoir des conséquences négatives à long terme pour les RSG, les familles et leurs enfants qui se retrouveront tous plus isolés.
- 2) Un changement majeur proposé dans le projet de loi 124 est le transfert de la coordination des services en milieu familial des CPE à des « bureaux coordonnateurs » de la garde en milieu familial. Le projet de loi 124 spécifie que le rôle de ces bureaux coordonnateurs est d'offrir du soutien à la formation et au perfectionnement des RSG, du soutien pédagogique et spécialisé sur demande et de répartir les places subventionnées selon les besoins des parents. Il est prévu de mettre en place 130 bureaux coordonnateurs qui géreront autour de 100 RSG chacun. En absence de précisions quant au ratio du personnel pouvant offrir du soutien aux RSG, nous nous interrogeons au regard de la fréquence à laquelle ce soutien peut être offert. Or, ce soutien est essentiel pour mettre en place et maintenir un milieu de qualité ; il doit être offert de façon fréquente et continue afin de favoriser la qualité des interventions des RSG. **Faute de soutien, les RSG seront non seulement moins en mesure d'accueillir des enfants ayant des besoins particuliers, mais l'appropriation du**

programme éducatif et de ses applications risque d'être compromise. La restructuration proposée risque de réduire significativement le soutien offert au milieu familial, ce qui aura comme conséquence d'amoindrir la qualité des services dans ces milieux. De plus, nous craignons que la fréquence des réévaluations prévues aux trois ans ne permette un contrôle adéquat de la qualité des services offerts aux enfants en milieu familial.

- 3) Plusieurs études de grande envergure dont *Grandir en qualité*² et *La qualité, ça compte !* soulignent l'écart significatif entre la qualité des services offerts dans les garderies à but lucratif et celle observée dans les CPE. La décision ministérielle de permettre aux personnes morales de soumettre leur candidature en vue d'offrir des services de bureaux coordonnateurs du volet familial est particulièrement inquiétante. Cela ouvre la porte à la privatisation d'un autre secteur des services de garde - secteur qui dans toutes les études nationales et internationales portant sur le sujet offre des services de moindre qualité. Il est depuis fort longtemps établi que les profits sont incompatibles avec la justice sociale, ainsi qu'avec la qualité des services destinés aux personnes les plus vulnérables de notre société, comme les enfants.
- 4) Le lien entre la qualité d'un service de garde et le niveau ou le type de formation du personnel est bien établi. Ainsi une formation spécialisée en petite enfance du niveau collégial ou universitaire est associée à des services de qualité élevée. Si l'objectif du projet de loi 124 est de promouvoir la qualité des services de garde éducatifs fournis aux enfants, il est étonnant qu'aucun article de la nouvelle loi ne réfère à la formation du personnel. Des recommandations spécifiques ont été formulées dans le rapport *Grandir en qualité* qui recommandait une hausse du niveau minimal de formation chez les éducatrices en garderie à but lucratif et chez les RSG. Rappelons-nous que la majorité des services de garde offerts aux enfants au Québec sont de qualité «passable» ou «minimale». Pour hausser ce niveau de qualité, le gouvernement doit reconnaître l'importance de la formation spécifique en éducation à la petite enfance dans tous les services de garde éducatifs. Cela atténuera la fracture sociale déjà présente entre les divers types de milieux de garde.

² Drouin, C., Bigras, N., Fournier, C., Desrosiers, H., & Bernard, S. (2004). *Grandir en qualité 2003. Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*. Québec, Institut de la statistique du Québec.

- 5) Les deux études *Grandir en qualité* et *La qualité, ça compte !* ont révélé qu'un des points faibles dans la qualité d'ensemble des services de garde sont la fréquence et la variété des activités éducatives offertes aux enfants. Un programme éducatif bien défini et appliqué est au cœur d'un service de qualité. Or, selon les données des deux études, ce programme n'est pas intégré dans les pratiques quotidiennes des éducatrices. **Le projet de loi 124 ne fait plus mention de l'application d'un «programme» éducatif mais réfère plutôt à une «démarche» éducative.** Remplacer un programme éducatif par une démarche éducative – terme vague et sans référence à un contenu concret d'apprentissages adaptés aux besoins et au développement des enfants – risque d'avoir des conséquences négatives sur la qualité du vécu quotidien de nos enfants.
- 6) Enfin, **le projet de loi 124 risque d'aggraver l'écart déjà existant entre les enfants défavorisés et favorisés, et de diminuer ainsi l'égalité des chances.** Les résultats de l'ÉLDEQ montrent que les enfants de parents moins nantis sont plus enclins à se retrouver dans les services de garde de faible qualité, notamment les garderies à but lucratif et les services en milieu familial. **Pour que les RSG oeuvrant en milieux défavorisés puissent répondre aux besoins particuliers de ces enfants, dont plusieurs présentent des défis particuliers, il faut les soutenir davantage.** Ce soutien devrait prendre la forme d'un soutien pédagogique intense permettant une intervention précoce et continue. Cette mesure devrait se coupler d'une exigence accrue au niveau de la formation minimale pour pratiquer le métier de RSG auprès de ces populations. Au départ, nous observons que les enfants en milieux défavorisés sont moins susceptibles de fréquenter un service de garde. Si les RSG ne sont pas suffisamment formés et soutenus, leur choix sera de ne plus intégrer des enfants qui présentent des difficultés. Cela va accentuer l'inaccessibilité des services de garde aux enfants les plus vulnérables pour lesquels la fréquentation d'un milieu de garde et la qualité de celui-ci sont encore plus cruciales.

Conclusion

Le projet de loi 124 modifiera de façon importante le paysage des services de garde au Québec. D'un réseau dont la très grande majorité des places se trouve dans les CPE, nous allons retourner au type de réseau existant avant 1997, soit un

réseau constitué de garderies à but non lucratif (CPE), garderies à but lucratif et de bureaux de coordination du milieu familial.

Le réseau des services de garde au Québec est cité comme modèle tant au Canada qu'aux États-Unis. Certes, comme tout projet novateur, le réseau de services de garde dont bénéficient les enfants actuellement doit évoluer et nécessite des améliorations. Pour ce faire, le gouvernement propose d'effectuer un remaniement majeur qui ressemble à un démantèlement du réseau des CPE. **Si la qualité des services de garde et le bien-être de nos enfants est au cœur des préoccupations du ministère, il doit comprendre que le projet de loi 124 réduira de façon substantielle le niveau de qualité, et cela surtout dans les services en milieu familial. Cet effet potentiel est d'autant plus inquiétant qu'un bon nombre d'enfants à risque se retrouvent dans ce type de service et que pour eux la qualité du service est encore plus cruciale.**