



**FÉDÉRATION CANADIENNE  
DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE**

CAS – 008M  
C.P. – P.L. 51  
Service de garde  
en milieu familial

# **Services de garde éducatifs et liberté d'entreprendre : un mariage essentiel**

*Commentaires de la FCEI dans le cadre des  
consultations particulières sur le projet de  
loi 51*

*Audrey Azoulay, analyste principale des politiques  
Simon Prévost, vice-président, Québec*

3 juin 2009

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représente les intérêts des PME auprès des gouvernements. Elle regroupe 105 000 PME au Canada, dont 24 000 au Québec. La FCEI est non partisane et son financement provient uniquement de l'adhésion de ses membres.

## Table des matières

Introduction.....	1
L'institutionnalisation de l'aide familiale a des limites.....	2
La réforme de 1997 ne prévoyait pas la nationalisation d'entreprises partenaires .....	3
Chronologie de la législation sur les services de garde éducatifs.....	4
Une conception bancal du principe d'égalité.....	6
Il n'y a jamais eu d'offre sans la perspective d'un profit.....	7
Vers une minimisation du modèle universel.....	7
Conclusion.....	8
Recommandations de la FCEI.....	9
Annexe - Calcul de l'écart de financement.....	11

## Avant propos

Une grande partie du projet de Loi 51 traite de la représentation associative des responsables d'un service de garde en milieu familiale et du régime de négociation d'une entente collective les concernant. Ce projet de Loi contient par ailleurs, en ses articles 91 et 96, des modifications législatives qui touchent le fonctionnement des garderies privées subventionnées, sur quoi se concentre précisément l'objet de nos remarques.

## Introduction

La FCEI représente au Québec près de 150 garderies privées subventionnées. Celles-ci sont pénalisées par un sous-financement gouvernemental et une rigidité réglementaire qui leur interdit de compenser cet écart de financement par une tarification de services à valeur ajoutée. Le gouvernement refuse également aux établissements de services de garde de tarifier plus de 7 \$ par enfant quelque soit le nombre d'heures d'ouverture de l'établissement nécessaire à l'accommodation des parents.

Dans ce contexte réglementaire, les garderies, en particulier celles dont le modèle d'affaires s'appuie sur la qualité des services de garde éducatifs, ne peuvent envisager la progression de leurs activités ni même le maintien des standards de qualité pour lesquels ils ont investi dans le passé. Aucune flexibilité n'est accordée à l'entrepreneur pour que, dans le cadre du système subventionné et dans une perspective éducative, il puisse, d'une part, compenser le sous-financement gouvernemental et, d'autre part, envisager la croissance de son entreprise.

Un jugement en cour Supérieure a conclu en février 2008 que les pratiques opérationnelles des garderies privés en ce qui concerne le choix de leur plage-horaire et la tarification des heures supplémentaires étaient conformes à la Loi. Suite à ce jugement, le gouvernement a fait une demande en appel, ce qui est selon nous tout à fait symptomatique des difficultés de ce gouvernement à arrimer ses interventions à celle de ses partenaires privés pour assurer le succès de sa politique familiale. La cour d'appel a confirmé en mars 2009 les conclusions de la cours en première instance, ce à quoi le gouvernement a répondu par le changement législatif proposé dans le projet de loi 51 et dans lequel le gouvernement invalide purement et simplement les dernières décisions jurisprudentielles.

La méthode est on ne peut plus autoritaire et montre bien comment, derrière les intentions sociales du ministère, se cache une insensibilité flagrante aux valeurs entrepreneuriales d'autant plus dérangeante qu'elle est teintée d'une connotation vraisemblablement négative de la notion de «modèle d'affaires», comme si une activité économique était, par nature, opposée à un objectif social. Le caractère entrepreneurial des partenaires privés et l'offre de services additionnels ou enrichis n'est pourtant pas en contradiction avec l'objectif de la Loi. Bien au contraire : les garderies privées permettent au gouvernement de favoriser cette universalité et constituent ainsi un pont entre l'objectif de la Loi et les capacités

matérielles du gouvernement ; leur mise à contribution ne devrait pas les obliger à renoncer à leur nature entrepreneuriale. Le rôle des partenaires privés est indispensable pour converger vers une véritable égalité des chances, en augmentant l'accès à un service de garde éducatif de qualité.

La difficulté flagrante d'augmenter le nombre des places à contribution réduite, l'allongement des listes d'attente et finalement le fait que la proportion d'enfants bénéficiant de ce programme diminue depuis 2006, forcent à admettre que le principe d'universalité, autour duquel se cristallise la législation, est bien plus théorique que réel. Entre les intentions de la politique et le résultat de sa mise en application, l'obstination de l'État à contraindre la contribution des prestataires dans l'offre de places à contribution réduite est selon la FCEI au cœur des contradictions de cette politique.

À la défense des principes de libre entreprise la FCEI réitère donc devant la Commission des affaires sociales sa position sur le financement des garderies privées subventionnées dans le cadre des consultations sur le projet de loi 51. Le présent mémoire rappelle d'abord l'orientation nettement institutionnelle de la réforme de 1997. Un retour sur l'évolution de la réglementation depuis 1997 permettra de montrer comment le projet de loi 51 cherche à mettre un point final à la réalité commerciale des garderies privées subventionnées. Nos commentaires s'achèvent par une remise en cause du principe d'égalité tel que conçu par le ministère de la Famille et des Aînés, un rappel sur l'impossibilité pour une entreprise privée d'opérer sans tarifier et sur notre interrogation quant à la sincérité du ministère dans sa relation partenariale avec les garderies privées. La conclusion est suivie de nos recommandations à la Commission des affaires sociales.

## **L'institutionnalisation de l'aide familiale a des limites**

Entre les années financières 2002-2003 et 2009-2010, le coût annuel pour le contribuable d'une place à contribution réduite est passé de 7377 \$ à 9337 \$<sup>1</sup>, ce qui constitue une augmentation de 25 %. À cette augmentation, il faut ajouter, à partir de 2005, celle de 40 % de la contribution parentale (hausse du tarif de 5\$ à 7 \$). Selon certaines estimations, il manquerait au Québec 38 000 places<sup>2</sup> à contribution réduite, ce qui impliquerait une augmentation de 19 % des capacités. Le système subventionné des services de garde éducatifs à l'enfance comptera pour 2,7% du budget 2010-11 du gouvernement du Québec pour atteindre près de 2 milliards de dollars (excluant la contribution parentale). Il est à noter que la croissance des fonds publics attribués au système subventionné reste largement supérieure à la croissance des revenus du gouvernement depuis sa mise en place. En 2010-11, 28 % de l'augmentation des revenus du gouvernement ont été alloués à l'augmentation des budgets du système subventionné des services de garde. Il y a apparemment une perte de contrôle sur les coûts du système subventionné. Nul ne doute aujourd'hui du fait que la situation des finances publiques au Québec ne le permet plus.

---

<sup>1</sup> Budget des dépenses, Gouvernement du Québec, Ministère de la famille et des aînés, et calculs de la FCEI.

<sup>2</sup> Évaluation du Parti québécois.

Avec la nouvelle orientation de la politique, on constate que les budgets ont été déplacés d'une aide directement adressée à la famille vers des subventions venant soutenir l'institutionnalisation de la politique familiale avec la création du modèle des « places à 5 \$ ». Au-delà du fait que ce transfert soit pénalisant pour les familles les plus pauvres<sup>3</sup> et que les familles les mieux nanties du Québec bénéficieraient proportionnellement plus du modèle subventionné, remettant ainsi en cause les intentions sociales et égalitaires de la politique, cette institutionnalisation s'est accompagnée d'une normalisation du système autour d'un seul modèle de garde et d'une réduction forcée des choix des parents.

La FCEI partage la préoccupation du gouvernement face aux capacités financières des familles à accéder à un service de garde de qualité. Cela dit, la faiblesse de la contribution parentale ne garantit pas l'accès à une place à contribution réduite puisque il apparaît de plus en plus difficile de répondre à la demande et de réduire les listes d'attente<sup>4</sup>. Ainsi, la *quasi-gratuité des services* du côté parental n'est pas synonyme d'*accès universel au système*.

On a donc d'un côté, le besoin de respecter dans une certaine mesure les possibilités financières des familles et de l'autre, la nécessité de tenir minimalement compte de la structure de coût associé à la livraison de services de garde, sans quoi l'offre, publique ou privée, ne peut absolument pas progresser, dans ses attributs autant quantitatifs que qualitatifs. Il faut d'ailleurs rappeler qu'une politique d'éducation, puisqu'il ne s'agit pas simplement de gardiennage, ne peut être satisfaisante si elle n'est pas conçue dans l'optique de favoriser la qualité des programmes d'éducation, ne serait-ce que pour répondre aux attentes des parents.

Bien que le symbole d'un tarif plafonné soit plutôt séduisant sur le plan politique, le gouvernement doit donc accepter un modèle tarifaire qui permette le meilleur arbitrage entre les possibilités financières des familles et la liberté des parents de choisir l'environnement éducatif de leurs enfants, notamment en ce qui à trait aux possibilités d'accéder à des services enrichis.

De manière tout à fait concomitante avec la liberté de choix des parents et avec cet impératif de bâtir la politique d'éducation dans un objectif de qualité, la FCEI défend, sans détour, la liberté d'entreprendre des partenaires privés à l'intérieur du système de garde subventionné. Au cours des dernières années, la FCEI a malheureusement constaté l'obstination du ministère de la Famille et des Aînés à interdire l'offre de services additionnels non obligatoires et désirés par les parents.

## **La réforme de 1997 ne prévoyait pas la nationalisation d'entreprises partenaires**

La cour d'appel a récemment confirmé le droit des garderies privées subventionnées de modifier leurs heures d'ouverture, de choisir leur plage-

---

<sup>3</sup> Baril, Lefebvre, Merrigan, La politique familiale, ses impacts et les options, Revue Choix, IRPP, décembre 1997.

<sup>4</sup> A cet égard, la proportion des enfants entre 0 et 4 ans bénéficiant d'une place à contribution réduite tend à diminuer depuis 2006 (Ministère de la Famille et des Aînés, Institut de la statistique du Québec et calculs de la FCEI).

horaire et de tarifier pour les heures supplémentaires. Ces pratiques ne contournent donc pas la loi, contrairement aux allégations du ministère de la Famille et des Aînés. Ce dernier rejette avec l'article 96 du projet de loi, les conclusions de ce jugement. Avec l'article 91, le ministère interdit aussi définitivement aux garderies privées d'offrir, et aux parents de recevoir, des services additionnels et enrichis si les parents en acceptent les frais correspondants. Le ministre allègue que ces pratiques pourraient compromettre l'égalité des chances entre les enfants bénéficiant de ces services additionnels et ceux dont les parents n'en auraient pas fait le choix. Les modifications législatives proposées par le ministère au cours des deux dernières années s'insèrent dans le contexte de ce litige judiciaire.

### **Chronologie de la législation sur les services de garde éducatifs.**

**Avant 1997** : les garderies privées opéraient selon un tarif accepté par les parents. Les services de garde comprenaient souvent des activités et des services additionnels pour les enfants par rapport à ce qui est permis avec la nouvelle politique.

**1997** : institution d'un régime de garderie à contribution réduite, au début de 5 \$ par jour et par la suite de 7 \$ par jour par enfant, la différence des coûts de garde étant subventionnée par l'État. Dans le cadre de la Loi en vigueur, les garderies étaient autorisées à offrir des services ou des activités additionnelles et à demander des frais correspondants aux parents qui acceptaient de les utiliser ♦ Signature d'une convention avec le ministère confirmant leur adhésions au projet de création de garderies à contribution réduite et prévoyant les conditions d'opération de l'entreprise. Cette convention fut renouvelées d'année en année jusqu'en août 2000.

**2000** : modifications de la Loi et de la réglementation et intervention d'une nouvelle convention prévoyant la clause suivante.

*«La garderie s'engage et s'oblige envers la ministre à [...] ne pas exiger d'un parent une contribution autre que celle fixée par le Règlement sur la contribution réduite pour les services auxquels son enfant a droit. Si la garderie offre une activité particulière qui justifie une contribution supplémentaire, la garderie doit offrir aux parents le choix de permettre à son enfant d'y participer ; lorsque le parent refuse la participation de son enfant à cette activité, il doit pouvoir recevoir les services de garde auxquels sa contribution réduite lui donne droit. »*

Selon cette nouvelle clause, les garderies continuent donc à offrir les services et activités supplémentaires à des coûts supplémentaires, le tout étant laissé toutefois au choix des parents.

**1<sup>ER</sup> juin 2006** : la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance est adoptée et remplace la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance.

*«1. La présente Loi 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'assurer la santé, la sécurité, le développement, le bien-être et l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services, notamment ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique. Elle 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 de leur droit de choisir le prestataire de services de garde.»*

*«6. Le prestataire de services de garde doit fournir au parent qui a payé sa contribution réduite pour la garde d'un enfant de moins de 5 ans au 30 septembre de l'année de référence :*  
1) des services de garde éducatifs continus s'échelonnant sur un maximum de 10 heures par jour, pour un maximum de 20 jours par 4 semaines et pour un maximum annuel de 261 jours par années de référence ;  
2) 2 collations pour l'enfant gardé durant les heures prévues pour leur fourniture ;

2.1) le repas du midi ou du soir pour l'enfant gardé durant les heures prévues pour leur fourniture ou, dans les autres cas, le petit-déjeuner ;  
3) le matériel servant à leur prestation du programme éducatif dispensé à l'enfant.  
Le prestataire de services de garde s'acquitte de cette obligation en tenant compte de l'organisation des services, du mode de garde convenu, des jours de fréquentation par l'enfant et des heures de prestation des services tel qu'entendu entre lui et les parents.»

On apprend dans le jugement de février 2008 qu'un représentant du ministère, alors sous-ministre adjoint au ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine à l'époque de ce changement législatif, a confirmé à une garderie que la nouvelle réglementation ne modifierait par leur mode d'opération. Suite à cette nouvelle réglementation, les garderies ont ajusté les contrats signés par les parents. Un certain nombre de garderies ont établi les heures pour les services de garde éducatifs comme étant de 6h à 16h avec option pour services additionnels de garde, suivant la Loi, et avec des frais additionnels pour les parents qui désirent un service de 16h à 18h.

**Oct. - Nov. 2006** : Le gouvernement fait parvenir à tous les parents une circulaire relative à la tarification des services de droit. Est mentionné dans cette circulaire que «pour 7\$, votre enfant a droit à un service de garde éducatif complet pour une période continue de 10h par jour, à des collations, à un repas ainsi qu'à tout le matériel utilisé durant la prestation des services. Cette période de garde s'inscrit dans les heures d'ouverture réelles de la garderie et doit être convenue en fonction de vos besoins». Suite à cette publicité, les plaintes se sont multipliées concernant la sur-tarification.

**Février 2008** : Un jugement de la Cour Supérieure confirme que les pratiques opérationnelles des garderies demanderesses en matières d'heure d'ouverture sont conformes à la Loi.

**Juin 2008** : La Ministre Courchesne dépose un projet de règlement qui s'avère cependant non-conforme puisque contradictoire avec l'article 86 de la Loi 124 qui donne aux parents le droit de demander et d'acheter des services d'éducatifs optionnels et aux garderies celui de les offrir.

**Mars 2009** : La cour d'appel confirme la conclusion de la Cour Supérieure.

**Mai 2009** : le gouvernement envisage de dépasser les conclusions de la cour d'appel en déposant le projet de loi 51 :

91. L'article 86 de cette loi est remplacé par les suivants :  
« 86. Le prestataire de services de garde dont les services de garde sont subventionnés ne peut demander ou recevoir, directement ou indirectement :  
1° une contribution d'un parent qui en est exempté ;  
2° une contribution ou des frais additionnels autres que ceux fixés en vertu des articles 82 et 92 pour les services qui sont prévus par règlement ou dans une entente de subvention.  
Ce prestataire ne peut non plus demander ou recevoir, directement ou indirectement, des frais d'administration, d'inscription ou de gestion pour les services subventionnés, ni des frais pour l'inscription d'une personne sur une liste d'attente en vue de l'obtention d'une place subventionnée.  
Ce prestataire ne peut également assujettir l'admission d'un enfant au paiement par un parent d'une contribution supérieure à celle fixée par règlement ou au paiement de quelque montant que ce soit en sus de la contribution fixée. De même, il ne peut refuser de recevoir un enfant parce que le parent refuse de payer une telle contribution ou un tel montant.  
Sauf dans la mesure prévue par règlement, ce prestataire ne peut tolérer ni permettre que soient fournis à l'enfant occupant une place donnant droit aux services de garde subventionnés des biens ou des services additionnels pour lesquels une forme quelconque de prestation ou de contribution serait exigible directement ou indirectement du parent.

« 86.1. Nul ne peut directement ou indirectement inciter un parent à payer plus que la contribution fixée par règlement ou à payer une contribution lorsqu'il en est exempté. ».

96. L'article 108 de cette loi est modifié par l'insertion, après le premier alinéa, du suivant :  
« Le ministre peut aussi, dans le cadre d'une entente prévue à l'article 92, prévoir une plage horaire autre que celle déterminée en vertu du paragraphe 28° de l'article 106 lorsqu'il est d'avis qu'une telle plage horaire est préférable compte tenu des besoins de garde des parents concernés et des services de garde offerts par d'autres prestataires de services dans le territoire desservi par le demandeur d'un permis ou le prestataire de services. ».

La modification proposée dans le projet de loi 51 de l'article 108 de la Loi revient à rejeter les conclusions de la cours d'appel et à opérer une modification législative «ad-hoc» et dont la démarche s'inscrit fortement dans un esprit « anti-entrepreneurial ». Ce projet de loi interdit aussi textuellement, avec l'article 91, toutes démarches commerciales avec l'interdiction d'«inciter» les parents autour d'une quelconque offre de service.

A côté de l'ambiguïté de ses implications, le terme « inciter » est tout à fait caractéristique de l'esprit législatif entourant le dossier des garderies privées subventionnées. D'abord, le ministère semble mal résister à la tentation de contrôler l'offre des services de garde dans sa globalité ; ensuite, le ministère persiste à cantonner les partenaires privés du régime subventionné dans une réglementation qui les empêche de compenser leur sous financement ; enfin, cet article revient à réduire au strict minimum la marge de manœuvre commerciale des prestataires et donc, ni plus ni moins, à brimer la liberté d'entreprise, ce que la FCEI ne peut appuyer.

## **Une conception bancale du principe d'égalité**

Comme l'a déjà fait remarquer la FCEI en commentant le projet de règlement de juin 2008, le ministère de la Famille et des Aînés a une **conception très bancale de la notion d'égalité**, limitée à l'idée que les parents doivent avoir accès aux mêmes services pour leurs enfants. Il est devenu interdit d'enrichir les services d'éducation afin d'éviter une soi-disant discrimination. Cette définition est réductrice ce qui risque d'avoir un effet contre-productif sur les ambitions sociales et économiques du Québec. La conception du gouvernement du principe d'égalité s'associe à l'idée que pour éviter de pénaliser un enfant, le gouvernement préfère pénaliser tous les enfants. Le principe d'égalité ne peut être appliqué de telle manière à ce qu'il dissuade la création et le développement d'un secteur d'activité concourant à l'intérêt général. C'est pourtant vers quoi mène l'application que le ministère fait de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* avec le PL 51. En particulier, l'ouverture des services publics sur une base universelle ne devrait pas aller à l'encontre d'une amélioration de la qualité des services.

La FCEI propose à la Commission des affaires sociales de s'interroger aux questions suivantes :

- Pourquoi les enfants inscrits en CPE bénéficieraient-ils de services d'un établissement dont le financement est plus élevé que dans les garderies privées subventionnées. Cela est-il conforme au principe d'égalité du ministère ?
- Comment le ministère justifie t-il son attachement à un principe d'égalité entre les enfants en privant les garderies privées de la possibilité de satisfaire le choix des parents pour des services supplémentaires ?
- Le principe d'égalité doit-il aller à l'encontre du principe de la qualité de l'éducation ?

La FCEI est d'avis que s'il est toujours très séduisant de préconiser l'égalité des chances, il peut s'avérer cavalier de le faire lorsque sont brimées au passage la qualité des services et la liberté des choix individuels.

## **Il n'y a jamais eu d'offre sans la perspective d'un profit**

En annexe de ce document, est rappelée la démonstration que la FCEI a faite en 2006 du désavantage financier des garderies privées subventionnées comparativement aux CPE. C écart de financement est évalué à 33,7 %.

Offrir des services supplémentaires constitue ainsi pour les garderies privées le moyen d'assurer les marges bénéficiaires nécessaires à leur développement. Au delà des considérations financières, les possibilités qu'offrent les garderies de faire des activités supplémentaires facilitent également aux parents la conciliation travail-famille, les congés étant souvent trop courts pour que les parents puissent offrir à leurs enfants toutes les activités qui leur semblent pourtant bénéfiques pour eux.

Il est donc important d'admettre dans le cadre de la politique que les services enrichis offerts par les prestataires fassent l'objet d'une demande de la part des parents. Il est également important d'admettre que cette offre de services n'est pas envisageable sans une contrepartie financière, contrairement aux propos du Procureur général du Québec qui laissait entendre, devant la Cour Supérieure, que le ministère n'interdisait pas aux parents l'accès à des activités optionnelles tant que les garderies les fournissaient gratuitement. Dans le cas contraire, les garderies sont considérées « délinquantes », pour reprendre un terme déjà utilisé par Michelle Courchesne à l'époque de son mandat ministériel.

Comment encourager la progression des services de garde à la petite enfance, en quantité comme en qualité, si le gouvernement en interdit le financement ? Il est pourtant évident qu'en interdisant de tarifer un service additionnel, on interdit de la sorte de l'offrir. La faiblesse de la culture économique derrière de telles considérations est déconcertante, tout aussi déconcertante d'ailleurs que « l'invitation » du ministère de quitter le système subventionné si les garderies partenaires ne pouvaient envisager de développer leur offre dans les conditions de gratuité qui leurs sont imposées.

## **Vers une minimisation du modèle universel**

Devant la cour d'appel, les représentants du ministère ont réfuté l'existence d'un problème de financement chez les garderies privées subventionnées puisque certaines d'entre elles génèrent des bénéfices. Il y a quelque chose de décourageant dans le besoin de rappeler aux instances gouvernementales que les notions de profit et de modèle d'affaires ne présente rien d'illégal et que l'offre de services supplémentaires ou enrichis n'est d'ailleurs pas envisageable sans la perspective du point de vue du prestataire d'en dégager un bénéfice et de développer son entreprise, y compris lorsque un prestataire privé participe à la livraison d'un service public.

Le ministère considère le fait que les garderies privées subventionnées aient changé leurs horaires suite aux modifications de la loi de 2006 comme la preuve de leur mauvaise foi et donc de leurs intentions de contourner la loi. L'ajustement des horaires et de la tarification des garderies suite au resserrement réglementaire s'expliquent naturellement pour des raisons économiques. C'est le résultat habituel de n'importe quel changement réglementaire ayant un impact sur une entreprise privée. Le ministère semble ainsi dire que les changements réglementaires ne devraient avoir aucun impact sur le milieu économique. Il est pourtant évident que l'environnement politique et réglementaire présente un impact sur la réalité des entreprises. Pourquoi les prestataires de services de garde en seraient à l'abri ?

**Les modifications proposées à l'article 86 montrent toute la difficulté du ministère à considérer les garderies privées comme de véritables partenaires de la politique familiale.**

Dans sa nature, une politique d'aide à l'enfance doit être bien plus centrée sur l'enfant, avec une allocation qui lui est directement versée, que sur l'institution qui livre le service. La réforme de 1997, en changeant les canaux financiers de la politique familiale, s'est très franchement tournée dans les faits vers l'institutionnalisation de l'aide aux familles même si son objectif reste collé sur l'aide au développement de l'enfant et à l'égalité des chances. Cette rupture entre mécanisme de financement et la cible sociale et éducationnelle de la politique familiale impose des limites au système qui finit éventuellement par pénaliser les familles, les contribuables et les entrepreneurs. En subventionnant les établissements au lieu de subventionner les familles, le régime légifère l'offre de services de manière extrêmement stricte afin de répondre aux objectifs sociaux de la politique alors que c'est précisément sur la flexibilité de l'offre que le gouvernement doit compter pour permettre l'évolution du système, en quantité comme en qualité. Il impose ainsi aux prestataires de services la responsabilité d'assurer l'« égalité » entre les enfants alors que la réforme de la politique familiale exclue maintenant 50 % des enfants qui n'accèdent pas aux services de garde subventionnés et se trouvent finalement devant toutes sortes de risques d'inégalité.

Si défendre l'« égalité des chances » est très séduisant d'un point de vue politique, le fait que la Loi force les prestataires de services à porter cette responsabilité va implicitement avec une sorte de blocage du système d'éducation vers un modèle « minimisé » qui se confronte naturellement avec l'idée d'une offre de services diversifiée basée sur la diversité des besoins.

Ceci est potentiellement incohérent avec l'idée d'une conciliation travail-famille qui exige des services de garde plus atypiques.

## Conclusion

La FCEI traite le dossier des garderies privées avec beaucoup de résolution car il constitue un cas flagrant où la liberté d'entreprendre est transgressée. La réglementation dans le dossier des services de garde à la petite enfance a, en pratique, réduit les possibilités d'affaires des prestataires privés de services de garde. La modification de l'article 86 tel que proposée dans le projet de Loi 51 porte un ultime coup de massue sur le droit d'entreprendre des partenaires privés au système subventionné.

Le sentiment de quasi-gratuité des services de garde éducatifs a suscité beaucoup d'enthousiasme. Cependant, comme le rappelait le rapport Montmarquette (mars 2008) «*les services de garde à contribution réduite sont l'exemple parfait d'une politique publique dont le coût a été très mal évalué lors de sa mise en place, et dont la tarification est directement soumise à la pression politique*». La FCEI regrette d'ailleurs que les recommandations de ce rapport au chapitre des services de garde aient semble t-il été ignorées.

De plus, l'institutionnalisation de l'aide aux familles présente deux effets pervers : le premier consiste à pénaliser financièrement les familles les moins nanties. Le second, rend responsable les établissements de garde de ce grand programme qui est celui de la l'«égalité des chances».

**L'obstination du ministère autour de l'«égalité des chances» n'est pas crédible car le modèle ne permet ni l'accès universel à un service de garde, ni à l'accès d'un service de garde éducatif de qualité, le tout sans respecter la liberté d'entreprendre des partenaires privés.**

La réforme de 1997, en institutionnalisant l'aide familiale, a généré une sorte de dichotomie entre le mode de financement et les objectifs. Le financement est adressé aux établissements alors que les objectifs visent les familles. Autrement dit, au delà de la contribution réduite des parents, le gouvernement devrait accepter qu'il revient aux parents de décider s'ils veulent majorer cette contribution des frais reliés à un service additionnel ou à un service enrichi.

La tarification qui apparaît maintenant dans les conventions de subvention pour un certain nombre de services visait peut-être l'évitement d'abus. La contrepartie sera le nivellement par le bas des services de garde éducatifs en plus du non-respect du caractère privé des garderies partenaires.

Le fait que le système d'éducation à la petite enfance soit dans le portefeuille de la famille, en s'inscrivant dans la conciliation travail-famille, tout en revendiquant les objectifs éducationnels génère une confusion qui mérite d'être étudiée. Les attentes des parents ne se limitent pas au gardiennage. Il y a pourtant un réel danger que le mode de financement du système ne permettra pas à terme de dépasser un service de gardiennage.

## Recommandations de la FCEI

- Que les art. 91 et 96 soient abrogés et, qu'ainsi, la loi respecte les jugements de la cour Supérieure et de la cour d'Appel et permettent un retour au statu quo avant la législation entrée en vigueur en 2006. Tout évitement de ces conclusions par une réécriture de la Loi est inacceptable.
- Qu'à défaut d'abroger des articles 91 et 96 du projet de loi 51, le gouvernement reconnaisse l'écart de financement défavorable aux

garderies privées subventionnées et s'engage à le résorber dans les plus brefs délais.

## Annexe – Calcul de l'écart de financement

### Méthodologie

Notre analyse se penche sur l'écart de financement structurel. C'est à dire l'écart qui existe une fois qu'on compare le financement d'une garderie et d'un CPE qui opéreraient dans des conditions similaires notamment quant au nombre d'enfants, au taux d'occupation, à la proportion de personnel éducateur formé et au salaire horaire. En d'autres termes, toutes choses étant égales, par ailleurs, quel est l'écart de financement qui subsiste? L'idée derrière cette approche est de distinguer un écart qui se justifierait (par exemple par des salaires horaires moindres ou par un pourcentage moins élevé de personnel éducateur formé) d'un écart qui n'a pas de justification.

### Calcul de l'écart de financement

Pour les fins de l'analyse, nous avons utilisé les règles budgétaires du MFACF pour l'année 2006-2007. La comparaison que nous effectuons ici se limite aux allocations de base prévues pour les CPE et les garderies. Cela ne tient pas compte des allocations supplémentaires et des allocations spécifiques ad hoc qui peuvent grandement varier d'un CPE et d'une garderie à l'autre et ne font pas partie de la structure de financement que nous voulons évaluer. Pour les fins du calcul, les hypothèses que nous utilisons sont les suivantes :

- 1) 80 enfants en places à contribution réduite (70 places annualisées 18-59 mois et 10 places annualisées 0-17mois);
- 2) 260 jours de garde par année;
- 3) Aucun frais d'entretien et de réparation pour les CPE;
- 4) Un taux d'occupation supérieur à 85 % (pas d'optimisation pour la performance);
- 5) Un pourcentage de personnel éducateur formé de 52 % dans les CPE et garderies;
- 6) Le facteur de modulation de la rémunération horaire du personnel éducateur en CPE est égal à 1;
- 7) Le facteur global de modulation des garderies est égal à 1.

### Tableau 1 : allocations de base

---

<sup>5</sup> Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine. *Règles Budgétaires pour l'Année 2006-2007 Centres de la Petite Enfance*, et Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine. *Règles Budgétaires pour l'Année 2006-2007 Garderies subventionnées*.

<b>CPE</b>	
Frais reliés aux locaux (37 720 \$ de base + 50 enfants x 1 020 \$)	87 720 \$
Frais généraux (2 068,70 \$ x 60 enfants + 1 344,70 \$ x 20 enfants)	+151 016 \$
Frais de garde et d'éducation	+134 290 \$
(51,65 \$ / jour x 260 jours x 10 enfants 0-17 mois)	+612 430 \$
(33,65 \$ / jour x 260 jours x 70 enfants 18-59 mois)	-145 600 \$
Contribution des parents (7 \$ / jour x 260 jours x 80 enfants)	<b>839 856 \$</b>
Total	<b>40,38 \$</b>
Allocation de base par enfant par jour	161 468 \$
<b>Garderies subventionnées</b>	+110 760 \$
Frais de base (2 018,35 \$ x 80 enfants)	+557 830 \$
Frais variables	-145 600 \$
(42,60 \$ / jour x 260 jours x 10 enfants 0-17 mois)	<b>684 458 \$</b>
(30,65 \$ / jour x 260 jours x 70 enfants 18-59 mois)	<b>32,91 \$</b>
Contribution des parents (7 \$ / jour x 260 jours x 80 enfants)	<b>7,47 \$</b>
Total	<b>-18,5 %</b>
Allocation de base par enfant par jour	
<b>Écart (\$) En %</b>	

#### Autres éléments à prendre en considération

Plusieurs autres éléments ont une incidence directe sur les flux de trésorerie des garderies privées dans le cours normal de leurs opérations. Le but de l'analyse à laquelle nous procédons ici est de voir dans quelle mesure les garderies privées sont en mesure d'opérer de manière financièrement viable. C'est pourquoi il importe de prendre en considération toutes les différences structurelles entre les CPE et les garderies qui peuvent avoir un impact sur les flux de trésorerie de ces dernières.

#### **Les taxes foncières et taxes scolaires**

Une des différences majeures dans les environnements financiers respectifs des CPE et des garderies est le fait que ces dernières doivent payer des taxes foncières et des taxes scolaires, ce qui n'est pas le cas des CPE. L'environnement financier des garderies est affecté négativement par cette situation. Les taxes foncières et scolaires varient d'un endroit à l'autre en raison des taux différents appliqués par les municipalités et commissions scolaires et le montant total de taxe à verser est, bien entendu, fonction de la valeur des bâtiments. À moins de détenir les données pour l'ensemble des garderies privées, ce que nous n'avons pas, il est assez difficile de se faire une idée globale du fardeau financier que cela représente pour les garderies privées en moyenne. Autrement, pour faire une estimation du montant à considérer, il serait possible d'utiliser la valeur moyenne des coûts de construction d'un CPE et de le moduler selon le taux de taxation foncière de la municipalité où la garderie est située. Ceci dit, pour fins d'illustration, nous avons obtenu les données d'une garderie privée propriétaire qui opère dans la région de Montréal.

**Tableau 2 : taxes foncières et scolaires**

Garderie (année financière 2005-2006)	
Taxes foncières et scolaires payées	47 500 \$
Nombre de places annualisées	200
Nombre de jours	261
Taxes par jour par place annualisée (écart en \$)	0,91 \$

#### **Le remboursement de TPS/TVQ**

Les CPE, de part leur statut d'organisme à but non lucratif, ont droit à un remboursement de TPS/TVQ équivalent à 50 % des sommes payées. Ce remboursement est l'équivalent d'une subvention additionnelle par rapport aux garderies privées. Il faut en tenir compte dans l'analyse de l'écart de financement. Encore ici, seules des données détaillées des sommes payées en TPS/TVQ par l'ensemble des garderies nous permettraient d'évaluer en moyenne l'écart de financement associé à cette différence structurelle entre les garderies privées et les CPE. Faute de données précises seulement disponibles au ministère du Revenu, l'estimation de l'écart relié au

remboursement de TPS/TVQ peut se faire sur la base du budget 2006-2007 d'un CPE de la région de Québec auquel nous avons eu accès ainsi que sur la base des données financières fournies par une garderie privée de la même région, cette fois pour l'année financière 2005-2006.

Tableau 3 : TPS/TVQ

<b><u>CPE (planification budgétaire 2006-2007)</u></b>	
Remboursement de TPS/TVQ à recevoir	16 759 \$
Nombre de places annualisées	145
Remboursement par place	115,57 \$
Nombre de jours	260
Remboursement par jour par place annualisée (écart en \$)	0,44 \$
<b><u>Garderie (année financière 2005-2006)</u></b>	
TPS/TVQ payées	93 083 \$
Montant qui serait admissible au remboursement (50 %)	46 541 \$
Nombre de places annualisées	270
Remboursement par place	172,37 \$
Nombre de jours	261
Remboursement par jour par place annualisée (écart en \$)	0,66 \$

#### L'impôt sur le revenu des sociétés

Comme toutes entreprises privées à but lucratif, les garderies subventionnées paient de l'impôt sur le revenu. Cette situation est dans l'ordre normal des choses. Toutefois, du point de vue du financement gouvernemental, l'analyse de l'écart de financement doit se faire en tenant compte de la subvention nette qui est remise aux garderies. Dans le cas des CPE, la subvention brute est égale à la subvention nette. Pour les garderies privées, l'impôt sur le revenu des sociétés s'ajoute à l'écart de financement vis-à-vis des CPE. L'analyse qui suit a été faite sur la base des données financières de deux garderies privées situées dans la région métropolitaine de Montréal pour l'année financière 2005-2006.

Tableau 4 : impôt des sociétés

<b>Garderie #1</b>	
Impôt à payer	71 143 \$
Nombre de places annualisées	60
Nombre de jours	261
Impôt à payer par jour par place annualisée (écart en \$)	4,58 \$
<b>Garderie #2</b>	
Impôt à payer	95 774 \$
Nombre de places annualisées	70
Nombre de jours	261
Impôt à payer par jour par place annualisée (écart en \$)	5,24 \$

#### Les coûts de construction des immeubles

Une autre différence majeure entre les CPE et les garderies privées est le fait que les CPE bénéficient d'un programme de financement pour la construction de leurs installations ainsi que pour les paiements hypothécaires, tandis que cet aspect est à la charge des opérateurs de garderies privées. Les coûts de construction et le financement de la dette à long terme (capital et intérêts) ont bien entendu un impact sur les flux de trésorerie et dans ce sens, doivent être considérées comme un facteur à prendre en compte dans l'analyse de l'écart de financement. Nous ne disposons pas de données probantes à ce sujet mais un travail devra être fait de la part du MFACF et des garderies privées pour déterminer de quelle manière cette réalité devra être prise en compte dans la résorption de l'écart de financement.

#### La constitution d'un patrimoine privé

Il a été suggéré par le MFACF que les garderies privées se constituent un patrimoine privé en partie à même les subventions d'opérations reçues du gouvernement. Nous ne retenons pas cet argument pour plusieurs raisons et ne croyons pas qu'il devrait être inclus dans le calcul de l'écart de financement. Outre le fait que nous contestons la notion même de création de patrimoine privé, le fait est que, le cas échéant, ce patrimoine ne peut avoir d'incidence sur les flux de trésorerie des garderies privées (on ne peut vendre une partie de la valeur de l'achalandage pour payer les salaires).

Toute notre analyse repose sur la comparaison des flux de trésorerie des CPE et des garderies privées. Nous ne pouvons donc pas inclure cette notion de patrimoine privé dans l'analyse. Ceci dit, le gouvernement n'a pas pour politique dans ses relations avec les entreprises de tenir compte du patrimoine privé hypothétiquement créé par une intervention gouvernementale. Par exemple, est-ce que l'on demande aux entreprises ayant bénéficié de quelque manière que ce soit d'un programme gouvernemental, d'un prêt ou d'une subvention de payer un impôt spécial pour retourner au gouvernement une partie du patrimoine privé qu'ils auraient pu ainsi constituer avec l'aide gouvernementale? Poser la question c'est y répondre. Pourtant, proposer de tenir compte du patrimoine privé dans l'analyse de l'écart de financement revient exactement au même.

#### L'écart cumulatif

En tenant compte des différents facteurs pour lesquels il nous a été possible de déterminer une valeur, le tableau ci-dessous dresse un portrait préliminaire de l'écart de financement. Ce portrait est sans doute conservateur car il ne tient pas compte des coûts de construction et de financement des immeubles.

Tableau 5

Écart de financement cumulatif (par jour par place annualisée en \$)	
Allocation de base	7,47 \$
Taxes foncières et scolaires	0,91 \$
Remboursement de TPS/TVQ	0,66 \$
Impôt des sociétés (scénario conservateur)	4,58 \$
Coûts de construction et de financement des immeubles	?
Écart total (\$)	13,62 \$
En %	33,7 %