CRC – 008M
C.P. – P.L. 27
Optimisation des
services de garde
VERSION RÉVISÉE

LE PROTECTEUR DU CITOYEN
Assemblée nationale
Québec

Justice **Équité** **Respect** **Impartialité** **Transparence**

Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des relations avec les citoyens

concernant le Projet de loi nº 27 - Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés

Québec, le 15 janvier 2015

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou de sa propre initiative.

Le respect des citoyens et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le présent document a été édité en quantité limitée. Il est disponible en version électronique à l'adresse : www.protecteurducitoyen.qc.ca, section **Dossiers et documentation**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement.**

La forme masculine utilisée dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

© Protecteur du citoyen, 2015

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

Introduction **5**

1 Mise en contexte 5

2 Un projet de loi qui conforte l'inadaptation du programme gouvernemental à la demande atypique 7

3 Les recommandations du Protecteur du citoyen 9

Conclusion **11**

Liste des recommandations **12**

Introduction

Le Protecteur du citoyen remercie la Commission des relations avec les citoyens de son invitation à participer aux consultations sur le projet de loi nº 27 – *Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés*.

D'emblée, le Protecteur du citoyen souscrit à la nécessité d'optimiser le rendement des services de garde subventionnés, entre autres en s'assurant que l'ensemble des places pour lesquelles le Trésor public assume des coûts soit occupé, ce que vise notamment le projet de loi. Cependant, sur les voies et moyens pour y arriver, il estime que ceux proposés par le projet de loi ne produiront pas les bénéfices escomptés et entraîneront des impacts négatifs pour les parents, les enfants et les services de garde subventionnés.

De l'avis du Protecteur du citoyen, l'un des effets du projet de loi sera de renforcer le manque de flexibilité du programme de services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés, maintenant ainsi son inadaptation aux besoins d'un grand nombre de familles.

À partir de son analyse des facteurs à l'origine du phénomène des places dites « fantômes », le Protecteur du citoyen formule des recommandations dans le but de mieux adapter le programme de services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés à la demande et d'en assurer ainsi l'optimisation.

1 Mise en contexte

1 Depuis l'adoption de la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, en 1997, l'offre de places subventionnées a connu une croissance majeure. C'est ainsi que le nombre de places à contribution réduite accessibles grâce à ce programme a presque triplé, passant de 75 500 (1997-1998) à 224 369 (30 septembre 2014)[1].

2 Les retombées positives de ce programme sur le développement des enfants et sur la participation accrue des mères au marché du travail n'ont pas tardé à se concrétiser.

► Les enfants

3 Une revue des travaux réalisés par des chercheurs de l'UQAM[2] met en évidence des constats probants concernant, entre autres, des effets bénéfiques tout particulièrement pour les enfants de milieux défavorisés et des résultats cognitifs améliorés en fonction de la qualité et de l'intensité des services de garde.

► Les mères

4 Selon une étude de la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, la disponibilité de services de garde à contribution réduite au Québec a incité

[1] *Rapport de la Commission de la révision permanente des programmes*, novembre 2014, p. 76. (Rapport Robillard) [En ligne]. <https://revisiondesprogrammes.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/RAPPORT_PDF_version_finale.pdf>.

[2] Bigras, N., Lemay, L. et coll. *Petite enfance, services de garde éducatifs et développement des enfants : État des connaissances*, Presses de l'Université du Québec. 2012 [En ligne]. <http://www.puq.ca/catalogue/livres/petite-enfance-services-garde-educatifs-developpement-1700.html>.

quelque 70 000 mères de plus à détenir un emploi[3]. Pour l'année 2008, le coût net de la subvention à la garde versée par le gouvernement du Québec s'est élevé à un peu plus de 1,6 milliard $. Cette dépense a engendré une rétroaction budgétaire favorable de 2,4 milliards $ pour les deux administrations – québécoise et fédérale – soit 1,7 milliard $ pour Québec et 0,7 milliard $ pour Ottawa[4].

5 Bien que cette étude montre que le programme des places à contribution réduite a des retombées fiscales nettes positives, la croissance des coûts du programme mérite attention. Ainsi, pour la période allant de 1997-1998 à 2013-2014 :

- alors que le nombre de places a triplé (de 75 500 à 224 369 places), le coût initial du programme a été multiplié par huit (de 289 millions $ à 2,348 milliards $)[5];
- en pourcentage, la hausse des coûts est de 166 % plus élevée que celle du nombre de places;
- l'indice des prix à la consommation n'explique que 36 % de cette hausse;
- la part résiduelle s'explique en bonne partie par l'amélioration des conditions salariales des employés des services de garde, notamment en raison des dispositions concernant l'équité salariale[6].

6 L'importance de recruter du personnel qualifié et les bénéfices associés aux places à contribution réduite sont bien établis. L'ampleur aujourd'hui du budget de transfert pour les services de garde a néanmoins incité les auteurs des rapports Boisvert (décembre 2013) et Robillard (novembre 2014) à faire appel à une révision de leur financement et à une optimisation de leur gestion.

7 Parallèlement à la prise en considération des coûts, il importe de souligner que 25 000 places devraient encore être mises à la disposition des parents pour répondre à la demande[7]. L'atteinte de cet objectif est visée de façon progressive, d'ici 2021.

8 Les services de garde représentent donc un marché où la demande pour les places à contribution réduite excède l'offre, notamment pour la garde atypique. On entend ici par « garde atypique », la garde effectuée selon un horaire à temps partiel ou des plages horaires inhabituelles. En 2009, environ quatre travailleurs sur dix occupaient un emploi de nature atypique, ce tant chez les pères que chez les mères. Dans la mesure où la demande pour des places à contribution réduite à temps plein n'est pas satisfaite, l'offre pour de telles places à temps partiel est forcément très limitée, voire inexistante.

9 Cette conjoncture laisse peu d'options aux parents qui seraient preneurs d'une place à temps partiel, sinon que de demander et d'acheter une place à temps plein, même si la

---

[3] Fortin, P. Godbout, L. et S. St-Cerny. *L'impact des services de garde à contribution réduite au Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux.* Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, avril 2012. P. IV [En ligne]. <http://www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/fileadmin/sites/chaire-fiscalite/documents/Cahiers-de-recherche/Etude_femmes_travail.pdf>.

[4] *Op. cit*. note 3, p. 27.

[5] *Rapport du Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement.* Décembre 2013, p. 2 (ci-après Rapport Boisvert) (Mise à jour pour 2013-2014 tirée de *op. cit.* note 1, p.78). [En ligne]. <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Rapport-Chantier-CPE-BC.pdf>.

[6] *Op. cit.* note 1, p. 81.

[7] Ce chiffre est établi selon le modèle d'estimation des besoins en services de garde qu'utilise le ministère de la Famille.

période allouée excède ou ne correspond pas à leurs besoins. D'où l'apparition du phénomène des places dites « fantômes ».

► **En chiffres** :

10 Le *Rapport Boisvert* précise que « les CPE sont très performants pour ce qui est du taux d'occupation, lequel est passé de 92,4 % en 2001-2002 à 97,8 % en 2012-2013. Durant la même période, le taux de présence est passé de 83,6 % en 2001-2002 à 78,3 %, une diminution qu'il faudra chercher à mieux comprendre »[8].

11 Le Protecteur du citoyen en retient donc qu'au cours de la dernière décennie, le taux d'occupation – les places réservées – a augmenté de quelque 5 %, alors que le taux de présence – les places réellement occupées – a diminué du même pourcentage.

12 Dans un tel contexte, la solution proposée par le projet de loi nº 27 ne constitue pas, de l'avis du Protecteur du citoyen, une réponse appropriée à un problème complexe, problème que son adoption ne résoudrait pas.

2 Un projet de loi qui conforte l'inadaptation du programme gouvernemental à la demande atypique

13 La finalité première du projet de loi nº 27 est d'optimiser le financement et la fréquentation des services de garde éducatifs à l'enfance en contrant le phénomène des places dites « fantômes ». Dès lors, il importe de s'intéresser aux causes induisant cet effet pervers du programme. L'intention, louable, est de dégager des places parmi celles qui sont sous-utilisées et, concurremment, d'obtenir un meilleur rendement pour chaque dollar investi. Toutefois, les moyens préconisés sont inadaptés à la situation des parents.

14 Pour une, la notion de renseignements faux et trompeurs demeure vague, alors qu'elle est au centre des nouvelles dispositions. Ainsi, l'article 5 du projet de loi ajoute un nouvel article 101.21 à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. Cet article prévoit que le Ministre peut retirer, pour une période de 3 mois, le bénéfice d'une place à contribution réduite au parent qui fournit des renseignements faux ou trompeurs. Le projet de loi ne définit pas ce qui sera considéré comme faux et trompeur.

15 Le 2e alinéa du même article 101.21 prévoit que le parent auquel on prêtera une telle intention pourra présenter ses observations. On ne retrouve dans le projet de loi aucune précision quant au fardeau de la preuve qui incombera au parent en pareille situation.

16 Le projet de loi ne fournit pas davantage d'indications concernant le nombre de jours d'absence autorisés, à titre de vacances ou de maladie, une donnée pourtant importante pour apprécier le caractère faux ou trompeur d'une déclaration.

17 Le projet de loi nº 27 prévoit aussi que des sanctions seraient imposées aux services de garde subventionnés qui inscriraient ou consentiraient à l'inscription de renseignements faux ou trompeurs. L'article 9 prévoit la création d'une infraction passible d'une amende de 250 $ à 1 000 $. Pour le parent, sa conséquence est très importante dans la mesure où il pourrait voir sa place suspendue dans tout service de garde subventionné pendant une période de trois mois et son entente avec son service de garde résiliée.

[8] *Op. cit*. note 5, p. 8.

► Le test de la réalité – trois situations représentatives

18 Afin de mieux évaluer l'impact du projet de loi nº 27, le Protecteur du citoyen simule ici son application à l'égard de trois situations vraisemblablement visées par les nouvelles dispositions. Pour chaque situation sont présentés l'origine des faits ainsi que le comportement probable du parent en pareil cas advenant l'adoption du projet de loi. On mesure également l'impact net sur l'offre de garde subventionnée, puisque tel est l'un des principaux objectifs du projet de loi.

19 Situation 1 – L'entente de services d'un parent qui travaille à temps partiel indique que la période de garde retenue est du lundi au vendredi. Dans les faits, la fréquentation réelle de son enfant (présence selon la fiche d'assiduité) se limite à 3 jours par semaine, période qui correspond aux journées de travail du parent.

20 Comment expliquer cette attitude du parent et le paiement de deux jours de garde sans leur utilisation? De plus, pourquoi ce parent impose-t-il une dépense inutile au Trésor public? La réponse est simple : il n'a pas d'autre alternative. C'est d'ailleurs le premier défi que relève le Rapport Boisvert, soit celui de « l'accessibilité, par la disponibilité des places et la réponse aux besoins des familles, notamment pour la garde atypique »[9].

21 Supposons maintenant l'adoption du projet de loi nº 27. Que fait le parent? Il continue probablement à payer pour 5 jours de garde par semaine et, pour ne pas encourir de sanction, amène son enfant au CPE ou au service de garde à temps plein. On peut, en effet, présumer que peu de parents voudront risquer de perdre leur place à contribution réduite. Résultat? L'impact sur les places disponibles est nul, tout comme l'effet sur les finances publiques et sur le parent lui-même (à l'exception de l'ajout des frais de transport quotidiens vers le service de garde deux jours additionnels par semaine).

22 Situation 2 – L'entente de services indique que la période de garde retenue par un parent est du lundi au vendredi, du 1er septembre au 31 août. Dans les faits, la fréquentation réelle de son enfant s'interrompt en juillet et en août, comme c'est le cas fréquemment pour les enseignants.

23 Toujours en supposant l'adoption du projet de loi nº 27, le parent dans une telle situation n'a d'autre choix que de se conformer aux nouvelles exigences et de conduire son enfant au service de garde le nombre de jours indiqués à l'entente. Résultat? Le même que pour le scénario précédent. L'impact sur les places disponibles est nul, tout comme l'effet sur les finances publiques et sur les finances du parent lui-même (à l'exception de l'ajout des frais de transport quotidiens vers le service de garde pour les mois de juillet et août).

24 Situation 3 – Le parent d'un nouveau-né s'engage dans l'entente à utiliser le service de garde du lundi au vendredi du 1er septembre au 31 août. Dans les faits, la fréquentation réelle de son enfant ne débutera qu'à compter du 1er décembre, soit 3 mois plus tard.

25 Ici, il s'agit d'un problème de synchronisation. En raison de la rentrée scolaire, les places en services de garde se libèrent souvent en septembre. Encore une fois, le parent n'a d'autre choix que de conduire son nouveau-né au service de garde sans égard aux réels besoins de la famille. Et à nouveau, l'impact sera nul autant sur le nombre de places disponibles que sur les finances publiques et sur les finances du parent (à l'exception des frais de transport

[9] *Op. cit*. note 5, p. 3.

quotidiens vers le service de garde). S'ajoute un effet secondaire non négligeable entre autres dans le cas d'un nouveau-né, puisqu'on parle ici d'une perte de temps de qualité avec son enfant pendant le congé parental.

26 La présentation de ces trois situations révèle clairement que le manque de flexibilité du système le rend inadapté aux besoins d'un grand nombre de parents.

- **Le profil de la clientèle en chiffres :**

27 Selon une enquête de l'Institut de la statistique du Québec[10], 46,7 % des familles disent avoir un horaire irrégulier. Parmi celles-ci, 30,4 % font appel à la garde selon un horaire irrégulier en raison de leur travail ou de leurs études.

28 Ainsi, au problème du manque d'adaptation du système à la réalité des besoins des parents en matière de garde, le projet de loi nº 27 apporte une réponse qui se résume à une sanction aux parents et aux services de garde, sans tenir compte des fondements de la problématique des places dites fantômes. Le Protecteur du citoyen constate d'ailleurs que ni les auteurs du *Rapport Boisvert* ni ceux du *Rapport Robillard* n'ont recommandé une telle avenue.

29 Finalement, dans un contexte de rareté des places à contribution réduite, les parents s'ajustent au système. Et il y a de fortes chances qu'ils continueront de le faire même si le projet de loi nº 27 est adopté dans sa forme actuelle. D'où des bénéfices nuls ou quasi nuls. Le projet de loi propose donc une réponse mal adaptée au problème complexe qu'il vise à solutionner. Les véritables solutions sont ailleurs.

3 Les recommandations du Protecteur du citoyen

30 L'article 1 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*[11] énonce que le développement de l'offre de services de garde doit se faire 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.

31 Le Protecteur du citoyen souligne que la demande pour la garde atypique est pourtant demeurée forte depuis l'adoption de la Loi, tout en convenant que l'organisation de l'offre dans un tel contexte est complexe. Le projet de loi nº 27 se fonde sur le principe que la demande doit s'adapter à l'offre et propose des sanctions pour tenter de la canaliser. Cela apparaît contreproductif dans une économie qui demeure de libre marché, et ce, même si des places sont subventionnées.

32 Ne devrait-on pas plutôt prévoir des exigences pour que les services de garde subventionnés développent des façons de faire qui leur permette de combler les places sous-utilisées? C'est dans cette optique que le Protecteur du citoyen formule ses recommandations et émet une proposition.

---

[10] *Institut de la statistique du Québec. Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de garde,* 2009 : Portrait québécois et régional, p. 251. [En ligne]. <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/milieu-garde/utilisation-services-garde-2009.pdf>.

[11] RLRQ, c. S-4.1.1.

Considérant qu'il y a lieu de rechercher une optimisation du financement des places à contribution réduite et leur occupation réelle;

Considérant que cette optimisation doit se faire de façon réaliste en tenant compte des besoins des parents, notamment pour la garde irrégulière ou atypique;

Considérant que la demande pour des places à contribution réduite excède toujours l'offre disponible, et ce, particulièrement pour la garde atypique;

Considérant que la problématique des places dites « fantômes » découle du manque de flexibilité du programme public de services de garde éducatifs à l'enfance.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 **Que** soient retirés du projet de loi nº 27 – *Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés* les dispositions qui imposent des sanctions aux parents et aux services de garde subventionnés ou qui y réfèrent, soit les articles 2 et 3, l'article 101.2.4 introduit par l'article 4, l'article 101.21 introduit par l'article 5, et les articles 6,8 et 10;

R-2 **Que** le financement du programme de services de garde éducatifs subventionnés (CPE et autres services de garde subventionnés) soit établi sur la base du taux de présence globale réelle des enfants;

R-3 **Que** la ministre exige des CPE et des autres services de garde subventionnés qu'ils offrent les places partiellement disponibles pour de la garde ponctuelle ou à temps partiel en vue de satisfaire les besoins de garde atypique.

33 Conscient que la 3e recommandation ne répondra qu'à une partie de la demande pour la garde atypique, le Protecteur du citoyen formule une recommandation additionnelle.

Considérant que l'offre de services de garde subventionnée devrait être complétée d'ici 2021 et qu'elle entre dans une phase de consolidation;

Considérant que l'article 10 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* prévoit que le ministre peut délivrer un permis à un CPE en fonction des besoins et des priorités qu'il détermine;

Considérant que l'article 11(2º) de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* permet au ministre de délivrer un permis de garderie aux conditions prévues par règlement;

Considérant la volonté exprimée au projet de loi nº 27 d'optimiser le rendement des services de garde éducatifs à l'enfance;

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 **Que** soient prévues, dans le cadre de la consolidation à venir du programme des places à contribution réduite, des exigences dans le mécanisme de financement pour répondre à la demande des parents pour la garde atypique.

34 Par ailleurs, alors qu'il est tout à fait possible d'avoir les mêmes exigences de qualité pour les garderies privées, subventionnées ou non, le Protecteur du citoyen considère qu'une éventuelle ouverture aux garderies non subventionnées pour l'obtention de places à contribution réduite permettrait des économies substantielles sur les coûts d'implantation (immobilisations, améliorations locatives, achat d'équipement, etc.).

35 C'est donc dans le but de rapprocher l'offre de la demande en matière de places de garde subventionnées que le Protecteur du citoyen suggère de permettre aux garderies privées actuellement non subventionnées de soumettre des projets pour devenir des garderies subventionnées, et ce, en ayant les mêmes exigences de qualité.

36 Cette approche a d'ailleurs fait l'objet de commentaires du Protecteur du citoyen dans de récents rapports annuels[12].

Conclusion

37 Le Protecteur du citoyen rappelle que la problématique des places dites « fantômes » découle d'une situation sur laquelle les parents n'ont pas de contrôle, soit une offre limitée pour la garde à temps partiel ou irrégulière. Demander aux parents, sous peine de sanction, de s'adapter à l'offre paraît contreproductif.

38 Le Protecteur du citoyen préconise plutôt une approche :

- qui base le financement des services de garde subventionnés sur le taux de présence réelle des enfants;
- qui privilégie l'incitation des services de garde subventionnés à offrir les places partiellement disponibles pour répondre à une partie de la demande pour la garde ponctuelle ou à temps partiel;
- qui soit la plus économique possible et satisfasse davantage la demande, tant régulière qu'atypique.

[12] Protecteur du citoyen, *Rapport annuel d'activités 2012-2013*, pp 49-50; *Rapport annuel d'activités 2011-2012*, pp. 56-57.

Liste des recommandations

Le Protecteur du citoyen recommande :

R.1 **Que** soient retirées du projet de loi nº 27 – *Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés* les dispositions qui imposent des sanctions aux parents et aux services de garde subventionnés ou qui y réfèrent, soit les articles 2 et 3, l'article 101.2.4 introduit par l'article 4, l'article 101.21 introduit par l'article 5, et les articles 6,8 et 10;

R.2 **Que** le financement du programme de services de garde éducatifs subventionnés (CPE et autres services de garde subventionnés) soit établi sur la base du taux de présence globale réelle des enfants;

R.3 **Que** la ministre exige des CPE et des autres services de garde subventionnés qu'ils offrent les places partiellement disponibles pour de la garde ponctuelle ou à temps partiel en vue de satisfaire les besoins de garde atypique;

R.4 **Que** soient prévues, dans le cadre de la consolidation à venir du programme des places à contribution réduite, des exigences dans le mécanisme de financement pour répondre à la demande des parents pour la garde atypique.

www.protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
Bureau 1.25
525, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
10e étage, bureau 1000
1080, côte du Beaver Hall
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**
Télécopieur : **1 866 902-7130**
Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca