CRC – 014M
C.P. – P.L. 27
Optimisation des
services de garde

Places fantômes ou manque de places ?

Mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n^{o} 27, Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et la Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (FIPEQ)

Janvier 2015

CSQ

Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (CSQ)
fipeq

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 200 000 membres, dont 130 000 environ font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

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, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 75 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Les services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés sont une grande richesse pour le Québec. Non seulement ils ont permis à des milliers de femmes d'accéder au marché du travail, mais ils contribuent aussi au développement des enfants et à leur réussite future. Pour la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et la Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (FIPEQ), affiliée à la CSQ, investir dans la petite enfance est un choix stratégique pour l'avenir du Québec. Ce choix semble pourtant remis en question par le gouvernement actuel, qui a décidé de faire de la réduction des dépenses publiques sa priorité.

Dans la foulée de la révision des programmes, de l'annonce de la modulation des frais de garde en fonction du revenu et de l'arrêt du développement des places en centres de la petite enfance (CPE), le projet de loi n^{o} 27 sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés apporte une brèche de plus à l'esprit de la politique familiale du Québec, alors que les garderies commerciales poursuivent leur développement sans plus de contrôle et de vérification.

La récente « chasse aux places fantômes » est pour nous symptomatique d'un problème beaucoup plus large et relatif au manque de places subventionnées par rapport à la demande. Selon nous, le projet de loi n^{o} 27 n'améliorera pas l'optimisation des places dans les services de garde éducatifs subventionnés pour plusieurs raisons, et c'est ce que nous tenterons de démontrer dans ce mémoire.

Les « places fantômes », qu'en est-il vraiment ?

Le rapport du Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement, publié en décembre 2013, a déjà fait état de la différence entre le taux d'occupation dans les services de garde, soit la fréquentation prévue dans les ententes de service avec les parents et le taux de présence, soit la fréquentation réelle du service de garde par l'enfant. Pour une responsable de garde en milieu familial, une place subventionnée peut donner lieu à un maximum de 237 jours par année, alors qu'en CPE, qui ne ferme pas ses portes pour des vacances, une place subventionnée à temps complet correspond à 261 jours. Il faut tenir compte de cette différence entre le milieu familial et les CPE lorsqu'on traite de taux d'occupation. Les responsables de service de garde en milieu familial sont tenues de fermer leur service de garde pendant 25 jours pour des vacances.

Selon les données avancées dans un rapport de la Commission de révision permanente des programmes, 10 millions de journées de garde seraient subventionnées alors que les enfants ne fréquentent pas un service de garde, ce qui représenterait la somme de 280 millions de dollars versés en trop par l'État. Ce même rapport souligne également que 35 % des enfants de moins de 18 mois n'ont pas de place dans un service de garde. Si l'on divise les 10 millions de journées par le nombre d'enfants qui fréquentent les services de garde, soit environ

220 000 enfants, on arrive à 45 jours d'absence en moyenne par enfant. Sur ces 45 journées, si l'on soustrait les 13 journées fériées, les 15 jours de vacances et les 5 journées pour Noël et le jour de l'An, on arrive à 12 journées d'absence par enfant par année. Dans la vraie vie, douze journées d'absence pour un enfant est un chiffre somme toute assez raisonnable si l'on calcule que plusieurs enfants risquent d'avoir une grippe, un rhume, une pneumonie, une gastro-entérite ou encore des maladies plus graves. On ne tient pas compte non plus dans ce calcul des parents qui ont plus de deux semaines de vacances ou qui doivent s'absenter en cas de décès ou de maladie d'un proche, par exemple, ou encore tout simplement qui désirent passer une journée avec leurs enfants de temps en temps. Ce calcul ne tient pas compte non plus du fait qu'en milieu familial, 25 journées de fermeture sont obligatoires. Le taux d'occupation doit donc être calculé sur 236 jours et non 261 jours.

Une autre problématique souvent rencontrée est l'intégration progressive des poupons. La plupart des places en services de garde se libèrent en septembre, lorsque les enfants plus vieux quittent le service de garde pour l'école. Or, tous les bébés ne naissent pas au même moment, et plusieurs parents souhaitent une intégration progressive de leur enfant au service de garde. Ainsi, le nombre de jours de fréquentation peut augmenter progressivement pendant un mois ou deux.

Autre fait à considérer : les parents sont très attachés aux services de garde subventionnés et sont parfois prêts à payer une place non utilisée de peur de la perdre. Par exemple, le retour d'une mère au travail est prévu au mois de novembre, mais la place dans le service de garde de son choix est libre en septembre. Autre cas de figure : des parents ont déjà un enfant plus vieux dans un service de garde et veulent s'assurer que le deuxième enfant fréquente le même service de garde que son frère ou sa sœur.

On constate un manque d'harmonisation de la politique d'octroi de places. Nous ne disposons pas d'une image photographique des besoins par région administrative ou nationale, et ce, pour tous les services de garde, toutes catégories confondues.

Les places fantômes constituent pour nous un faux problème qui pourrait être réglé en créant de nouvelles places. Déjà, un climat de peur s'est instauré dans les services de garde depuis l'annonce du projet de loi n^{o} 27. Les parents appellent souvent au service de garde pour poser des questions quant à la possibilité que leurs enfants prennent congé, pour savoir s'ils seraient pénalisés. Ce climat de peur entraîne des risques de dérive comme une pression exercée sur les parents à envoyer leurs enfants dans les services de garde, même quand ils sont malades, pour éviter des réprimandes, ce qui aurait comme conséquence que les autres enfants du groupe tomberaient malades, ce qui créerait, en bout de piste, une augmentation du taux d'absentéisme des enfants et des travailleuses. Et ce qui va à l'encontre de toutes les recommandations de santé publique qui disent : « Restez chez vous quand vous avez la gastro ! »

Un réseau de services de garde subventionnés déjà très réglementé

Le projet de loi n^{o} 27, dans sa forme actuelle, modifierait la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (LSGEE), afin d'obliger les prestataires de services à signer une entente de service dont la forme et le contenu seront déterminés par la ministre, en plus d'interdire que des renseignements faux et trompeurs soient inscrits à l'entente. Le projet de loi prévoit également des pénalités qui pourraient être imposées aux parents et aux prestataires de services fautifs, en plus des sanctions pénales qui pourraient être imposées à ces derniers.

Ce n'est plus par l'entente de subvention que la ministre pourra imposer l'utilisation d'une entente de services de garde, mais par une nouvelle section de la LSGEE. L'utilisation d'une entente de service uniformisée pourrait être possible, à la condition que les associations représentant les intervenantes en petite enfance soient consultées sur le contenu de cette entente de service et puissent conserver une autonomie professionnelle quant aux modalités particulières liées à l'entente (règles de régie interne, durée de l'entente, par exemple).

Le nouvel article 101.2.2. de la LSGEE suscite des interrogations quant aux pouvoirs qui seraient dévolus au ministre au sujet des ententes particulières. Il est indiqué que « ces ententes doivent notamment prévoir les modalités de prestation et le montant de tous frais ou de toute contribution supplémentaires qui peuvent être demandés ou reçus par un prestataire de services pour les biens et services déterminés en fonction des exemptions prévues par règlement ». Ces ententes particulières visent les frais encourus pour les sorties occasionnelles, les produits d'hygiène, les couches, etc. Nous nous questionnons sur le fait que la ministre pourrait déterminer le montant de tous frais ou de toute contribution supplémentaire. De plus, imposer des tarifs sur des éléments qui ne sont pas prescrits pourrait être considéré comme une ingérence du ministère de la Famille dans le statut de travailleuse autonome des responsables de garde en milieu familial.

En plus, imposer l'ensemble des tarifs et donc nier aux responsables de garde en milieu familial la possibilité d'établir librement ceux-ci va à l'encontre de leur statut de travailleuse autonome.

Sanctions pénales

Le ministère de la Famille dispose déjà de tous les outils nécessaires pour récupérer les subventions reçues sans droit. L'article 100 de la LSGEE précise que « toute subvention reçue sans droit doit être remboursée au ministre par la personne qui en a bénéficié ».

Pour ce qui est des sanctions pénales, nous devons rappeler que la LSGEE prévoit déjà des pénalités aux prestataires de services de garde qui auraient fourni des « renseignements faux et trompeurs ». En effet, l'article 114 dit que « le prestataire de services de garde qui omet de tenir la fiche d'inscription et d'assiduité visée à l'article 58 ou y inscrit des renseignements faux ou trompeurs commet une infraction et est passible d'une amende de 250 $ à 1 000 $ ».

L'article 9 du Règlement sur la contribution réduite (RCR) prévoit quant à lui que « le parent convient avec le prestataire de services de garde, dans une entente écrite, des services de garde requis pour son enfant, de leur période de prestation, soit à la journée soit à la demi-journée de garde, des jours de fréquentation nécessaires ainsi que, dans les limites prévues aux articles 6 à 8.1, des heures de prestation des services répondant à ses besoins de garde. L'enfant fréquente le centre de la petite enfance, la garderie ou le service de garde en milieu familial selon les termes de l'entente de services de garde intervenue entre le parent et le prestataire de services de garde ».

L'article 9 du projet de loi n^{o} 27 ajoute une pénalité allant de 250 $ à 1000 $ pour les prestataires qui auraient omis de conclure une entente de service ou une entente particulière, qui auraient conclu une entente qui ne respecte pas la forme et le contenu déterminés en fonction de l'article 101.2.2. ou qui y inscriraient des renseignements faux ou trompeurs. Cette pénalité supplémentaire nous semble abusive dans la mesure où d'autres pénalités financières sont déjà prévues. Le régime juridique actuel est déjà sévère, notamment en ce qui concerne la présence d'empêchements judiciaires pour les responsables de garde en milieu familial et permet même de remettre en question les reconnaissances. La multiplication des infractions pénales risque de fragiliser la sécurité d'emploi des responsables de garde en milieu familial.

De plus, dans les faits, plusieurs questions restent en suspens. Dans le cas où des « renseignements faux ou trompeurs » se retrouveraient dans une entente de service, une fiche d'assiduité ou d'inscription ou une entente particulière, comment démontrer que c'est le parent ou l'éducatrice qui fournit des renseignements faux ou trompeurs ? Que signifient exactement « des renseignements faux ou trompeurs » ? Que faire des imprévus de la vie comme une perte d'emploi, des cas d'enfants malades à répétition, etc. ? Dans le cas des pénalités financières, qui les imposerait et comment pourraient-elles être contestées par les prestataires de services de garde, puisque seul le recours des parents est prévu (article 6 du projet de loi) ? Comment cela se passerait-il concrètement, sur le terrain ? Quels critères seraient utilisés pour déterminer le montant des amendes ? Quels seraient les coûts administratifs de cette nouvelle mesure ?

Le parent qui indiquerait à la fiche d'inscription ou d'assiduité, à l'entente de services de garde ou à un formulaire prévu par règlement un renseignement faux ou trompeur pourrait se voir retirer sa place subventionnée pour une période fixe de

trois mois. Le troisième paragraphe de l'article 5 du projet de loi précise bien que l'entente de services de garde serait « résiliée » alors que, compte tenu des autres éléments contenus au projet de loi, il faut probablement comprendre qu'elle serait « suspendue ». En effet, si l'entente est résiliée, le parent pourrait perdre définitivement sa place subventionnée, ce qui ne semble pas être l'intention du projet de loi. Ces deux termes ont un sens juridique très différent. Advenant qu'une entente de services de garde soit résiliée, que cela signifierait-il pour le parent ? Devra-t-il trouver un autre service de garde non subventionné ? Est-ce que son enfant pourra rester dans le service de garde, mais que le parent devra payer le plein prix ? Si tel est le cas, cela signifierait qu'un parent devrait payer 60 $ par jour, ce qui équivaut à 3 600 $ pour une période de 3 mois. Dans ce cas, quel est l'avantage pour le parent de rester dans un service de garde subventionné si, au privé, il peut avoir un crédit d'impôt ? Au final, c'est l'enfant qui paiera le prix s'il doit changer de service de garde et recommencer son intégration à un nouveau groupe.

Les prestataires de services de garde fautifs se retrouveraient quant à eux doublement pénalisés, puisque le Ministère peut annuler, diminuer ou suspendre leur subvention (article 3 du projet de loi n^{o} 27), en plus des pénalités. Le projet de loi ne précise aucunement dans quelle proportion cette subvention pourrait être annulée, diminuée ou suspendue, ce qui, à notre avis, pose un problème d'application arbitraire de la loi.

L'article 109 de la LSGEE : « Quiconque contrevient à une disposition des articles 15, 41 ou 53, du deuxième alinéa de l'article 76, de l'article 78, de l'article 86.1 ou de l'article 99 […] commet une infraction et est passible d'une amende de 500 $ à 5 000 $ » serait modifié pour y inclure le nouvel article 101.2.4 (nul ne peut inciter un parent à inscrire des renseignements faux ou trompeurs dans une entente visée à l'article 101.2.1.). Dans ce cas, les amendes pourraient être imposées aux parents, aux éducatrices ou aux CPE et aux garderies, puisqu'on parle de « quiconque » (article 8 du projet de loi n^{o} 27).

Si l'on récapitule, des pénalités financières de 250 $ à 1000 $ sont prévues aux prestataires de services de garde fautifs en vertu de l'article 9 du projet de loi n^{o} 27. Une autre amende de 500 $ à 5000 $ est prévue pour « quiconque » aurait incité un parent à inscrire des renseignements faux ou trompeurs dans une entente de service ou une entente particulière, et le parent pourrait se voir retirer son droit de bénéficier d'une place subventionnée pendant 3 mois, ce qui équivaut à 3 600 $. À cela s'ajoute, pour les services de garde fautifs, l'annulation, la diminution ou la suspension de leur subvention.

Ces pénalités nous semblent très sévères pour un problème qui est difficile à chiffrer et à démontrer de façon exacte, puisque les besoins des parents peuvent être changeants. Elles sont superflues puisque la réglementation et les lois existantes prévoient déjà des pénalités en cas de fraude. Il s'agit d'une problématique qui relève plus, selon nous, d'un manque de places dans les

services de garde éducatifs subventionnés et d'un manque de flexibilité pour ce qui est des parents qui ont des horaires atypiques.

Recommandation 1

La CSQ recommande au gouvernement du Québec le retrait du projet de loi n^{o} 27.

Le défi de la garde atypique

Le rapport du Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement soulignait, à juste titre, le défi de répondre aux besoins des parents qui ont des horaires atypiques. L'enquête de 2009 sur l'utilisation, les besoins et les préférences des parents en matière de service de garde révélait en effet que, pour près de 47 % des familles québécoises ayant des enfants de moins de 5 ans, les parents ont un horaire de travail ou d'études irrégulier, c'est-à-dire qu'au moins un des deux parents (ou le parent seul) travaille ou étudie selon un horaire irrégulier ou fait des heures supplémentaires à l'occasion. On y apprenait également qu'environ quatre travailleuses ou travailleurs sur dix occupent un emploi caractérisé par l'une ou plusieurs des formes d'atypisme.

Une autre enquête publiée par l'Institut de la statistique du Québec en 2012 sur les caractéristiques associées à l'utilisation des services de garde à contribution réduite dans la dernière décennie révélait que « la probabilité de recourir à une [place à contribution réduite] est moindre lorsque les parents ont une situation atypique de travail, par exemple un travail autonome, à la pige, à temps partiel, la fin de semaine, le soir, la nuit, etc. L'offre de services tout comme les préférences des parents […] pourraient rendre compte de ces résultats[1] ».

Une enquête menée à partir des données de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ELDEQ) montre quant à elle que les besoins de garde d'une partie des parents ne sont pas comblés en général, que les parents qui ont un horaire atypique ont recours à plusieurs modes de garde différents, souvent à renouveler chaque semaine, et que, fréquemment, il s'agirait d'une combinaison de services formels et de services informels. Elle montre aussi qu'environ six enfants sur dix étaient concernés par la réalité du travail atypique, en raison de la situation de l'un ou l'autre des parents et que le régime de travail

[1] GINGRAS, Lucie (2012). « Quelques caractéristiques associées à l'utilisation des services de garde à contribution réduite dans la dernière décennie », *Portraits et trajectoires*, n^{o} 13 (mars), www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/sante/bulletins/portrait-201203.pdf.

atypique de la mère suscite davantage le recours à la garde à domicile et le recours à plus d'un mode de garde[2].

Bien que la garde à temps partiel soit déjà prévue dans les règles de l'occupation pour les CPE, les garderies subventionnées et les bureaux coordonnateurs (BC) de la garde en milieu familial, en réalité, elle est difficile à appliquer sur le terrain. Le deuxième principe des règles de l'occupation est que « les enfants absents sont remplacés de manière à optimiser l'occupation des places subventionnées ». Il est mentionné que « lors du remplacement d'un enfant absent, les prestataires doivent, dans tous les cas, conclure une entente de services avec le parent dont l'enfant assurera le remplacement. » Dans les faits, il est très difficile de combler les jours restants avec un autre enfant, étant donné que, souvent, le parent ne connaît pas d'une semaine à l'autre les jours où il travaillera. De plus, l'intégration d'enfants remplaçants dans les services de garde peut bouleverser l'équilibre d'un groupe et nécessite une intégration de ces derniers au groupe déjà existant. Dans ce contexte, il devient peu intéressant pour les prestataires de services de garde d'accueillir des enfants dont les parents ont un horaire atypique ou irrégulier, puisque cela signifie une perte de revenus potentielle.

La garde des enfants représente un véritable casse-tête pour les parents qui ont un horaire atypique. Ces derniers doivent souvent faire appel à plusieurs formes de garde, ce qui entraîne aussi des coûts importants ou une pression sur les grands-parents ou les proches qui font de la garde informelle. Pour les prestataires de services de garde, la garde atypique n'a rien de simple, particulièrement pour les responsables de services de garde en milieu familial qui doivent trouver des enfants remplaçants dont l'horaire coïncide avec celui des enfants absents. Le projet de loi n^{o} 27 risque de décourager davantage les parents ayant un horaire atypique à fréquenter les services de garde éducatifs subventionnés et crée une pression sur les parents pour que leurs enfants fréquentent le service de garde à temps plein. Pour nous, il s'agit d'un non-sens, et un parent devrait pouvoir passer du temps avec son enfant s'il est disponible.

Le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance a besoin de plus de souplesse pour pouvoir répondre à des besoins variables qui ne sont pas simples à gérer. Il serait intéressant que le ministère de la Famille mette sur pied un comité de travail qui se pencherait sur l'organisation des services de garde éducatifs subventionnés adaptés aux parents qui ont un horaire atypique. Il serait aussi intéressant, comme le suggère l'étude *Le travail atypique des parents et la garde des enfants : description du phénomène et recension des expériences étrangères*

---

[2] INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2003). « L'horaire de travail des parents, typique ou atypique, et les modalités de garde des enfants », *En 2002, j'aurai 5 ans – Étude longitudinale du développement des enfants du Québec*, p. 55, www.jesuisjeserai.stat.gouv.qc.ca/bebe/pdf/BebeV2No10-2.pdf.

de garde à horaire non usuel[3] de scruter de plus près la situation qui prévaut dans les pays scandinaves où l'offre de services de garde à horaire non usuel est plus développée.

Recommandation 2

La CSQ recommande au ministère de la Famille de mettre sur pied un comité de travail, composé d'expertes et experts, et de représentantes et représentants des travailleurs, des employeurs et des parents qui se pencherait sur l'organisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés adaptés aux parents qui ont un horaire atypique.

Pour des services de garde publics vraiment accessibles

Le problème des réservations de place dans les services de garde éducatifs subventionnés est, selon nous, un indice de l'attachement des familles québécoises aux services de garde subventionnés. Si chaque enfant avait une place dans le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés, les parents n'auraient pas à réserver une place pour leur enfant en prévision de leur retour au travail.

En 2013, la CSQ avait demandé à la firme CROP (du 13 au 18 mars 2013) de réaliser un sondage sur cette question. Les résultats sont très éloquents. Pour la première question, nous avons demandé aux personnes interrogées si elles étaient d'accord avec l'affirmation suivante : « Le gouvernement du Québec a raison de subventionner les services publics à la petite enfance, comme les CPE et les services de garde en milieu familial. » Près de 79 % des répondantes et répondants ont dit être en accord avec cette affirmation. Pour la deuxième question, nous leur avons demandé si tous les enfants de 3 et 4 ans devraient avoir droit à une place subventionnée dans un service de garde public au Québec ; 69 % des gens ont dit qu'ils étaient d'accord pour que ce service devienne un droit. Cela représenterait un changement majeur si le gouvernement du Québec reconnaissait les services de garde publics comme un droit, celui d'aller à l'école.

Au cours des quinze dernières années, le Québec a progressé à pas de géant en matière de services à la petite enfance. Le réseau de la petite enfance constitue maintenant une grande fierté pour l'ensemble des Québécoises et Québécois et il représente une richesse inestimable pour les enfants, les femmes et les familles. Il est également une composante essentielle du processus éducatif et non seulement

[3] ROCHETTE, Maude (2003). *Le travail atypique des parents et la garde des enfants : description du phénomène et recension des expériences étrangères de garde à horaires non usuels*, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 86 p. www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/documents/SF_trav_atypique_et_garde_enf.pdf.

une mesure de conciliation famille-travail, de même qu'il a grandement contribué à l'augmentation du taux d'activité des femmes sur le marché du travail. La recherche est sans équivoque à cet égard : des services de garde de qualité ont un impact positif sur la réussite scolaire des enfants[4].

Le développement important des services de garde éducatifs à l'enfance à contribution réduite, à partir de 1997, a permis des avancées majeures au Québec. Selon Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny, la participation des femmes ayant de jeunes enfants au marché du travail est passée de 63,1 % en 1996 à 74,3 % en 2009 ; le nombre de familles monoparentales bénéficiant de la sécurité sociale est passé de 99 000 à 45 000 ; le taux de pauvreté relative des familles monoparentales avec une femme à leur tête a diminué de 36 % à 22 % pendant la même période[5]. Ces mêmes chercheurs ont estimé que le programme des services de garde a entraîné une augmentation du produit intérieur brut de l'ordre de 5,1 milliards de dollars. Ainsi, non seulement les services éducatifs à la petite enfance constituent un investissement rentable pour l'État, mais ils permettent aussi à un plus grand nombre d'enfants de bénéficier de services qui contribuent à leur développement.

Or, le réseau des services de garde éducatifs subventionnés a été fortement malmené dernièrement. Des attaques très fortes sont portées contre les services de garde éducatifs à tarif réduit. La modulation des tarifs selon les revenus des parents vient mettre fin à l'universalité des services de garde. À cela s'ajoute la fin du développement de nouvelles places dans les CPE, puisque le ministère de la Famille a annoncé, le 20 décembre 2014, qu'il bloquait les projets autorisés par les CPE, à part les projets déjà autorisés par le ministère. Il a ensuite procédé à une modification réglementaire qui oblige les CPE à contribuer à la moitié du financement au lieu de 5 % auparavant. Alors que plusieurs CPE auraient pu utiliser leurs excédents budgétaires pour développer leurs nouvelles places, ils sont maintenant coincés et sans le sou pour leur projet[6]. Depuis l'octroi des places en 2012, les parents administrateurs des CPE ont investi temps et argent, souvent des milliers de dollars, pour l'obtention de terrains. Ils ont négocié des espaces, défrayé des plans d'architecture dont plusieurs ont déjà été acceptés par le ministère de la Famille. Chaque CPE se voit maintenant contraint de trouver une somme d'au

---

[4] INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2003). *Étude longitudinale du développement des enfants du Québec*.

[5] FORTIN, Pierre, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2012). *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 29 p. www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/fileadmin/sites/chaire-fiscalite/documents/Cahiers-de-recherche/Etude_femmes_travail.pdf.

[6] LAJOIE, Geneviève (2014). « Les CPE perdent leurs surplus… et possiblement le développement », *Journal de Québec* (26 novembre).

moins un demi-million de dollars ou de stopper le développement et de retourner ses places[7], ce qui semble très irréaliste considérant que les CPE ont dû retourner l'équivalent de 45,5 millions de dollars de surplus à l'État.

Notons, enfin, que les places dans les services de garde en milieu familial subventionnés n'ont connu aucun développement pendant cinq ans, et ce, même si elles coûtent moins cher à l'État que les places en CPE ou les places dans les garderies privées subventionnées. Rappelons qu'une place en CPE coûte en moyenne 53,59 $ par jour, une place en garderie privée subventionnée 43,03 $ par jour et une place en milieu familial subventionné 27,83 $ par jour[8].

Les garderies commerciales, quant à elles, poursuivent leur développement même si elles ne sont pas soumises à un ensemble de règles et de lois, comme dans les services de garde subventionnés. En effet, depuis 2009, nous assistons à un développement fulgurant des garderies commerciales non subventionnées, ces dernières étant passées de 6 954 places en mars 2009 à 45 461 places au 31 décembre 2013, soit une augmentation de 554 %. Sur cette même période, le nombre de places en CPE a augmenté de 11 % (77 864 à 86 480) et le nombre de places en milieu familial n'a pratiquement pas varié (environ 91 600 places) comme le montre la figure 1.

[7] REGROUPEMENT DES CENTRES DE LA PETITE ENFANCE DE LA MONTÉRÉGIE (2014, 27 novembre). *Retirer les places en CPE pour les offrir à des garderies commerciales non subventionnées,* www.newswire.ca/en/story/1453949/retirer-des-places-en-cpe-pour-les-offrir-a-des-garderies-commerciales-non-subventionnees.

[8] QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES (2014). *Budget 2014-2015, Plan budgétaire*, p. B.131.

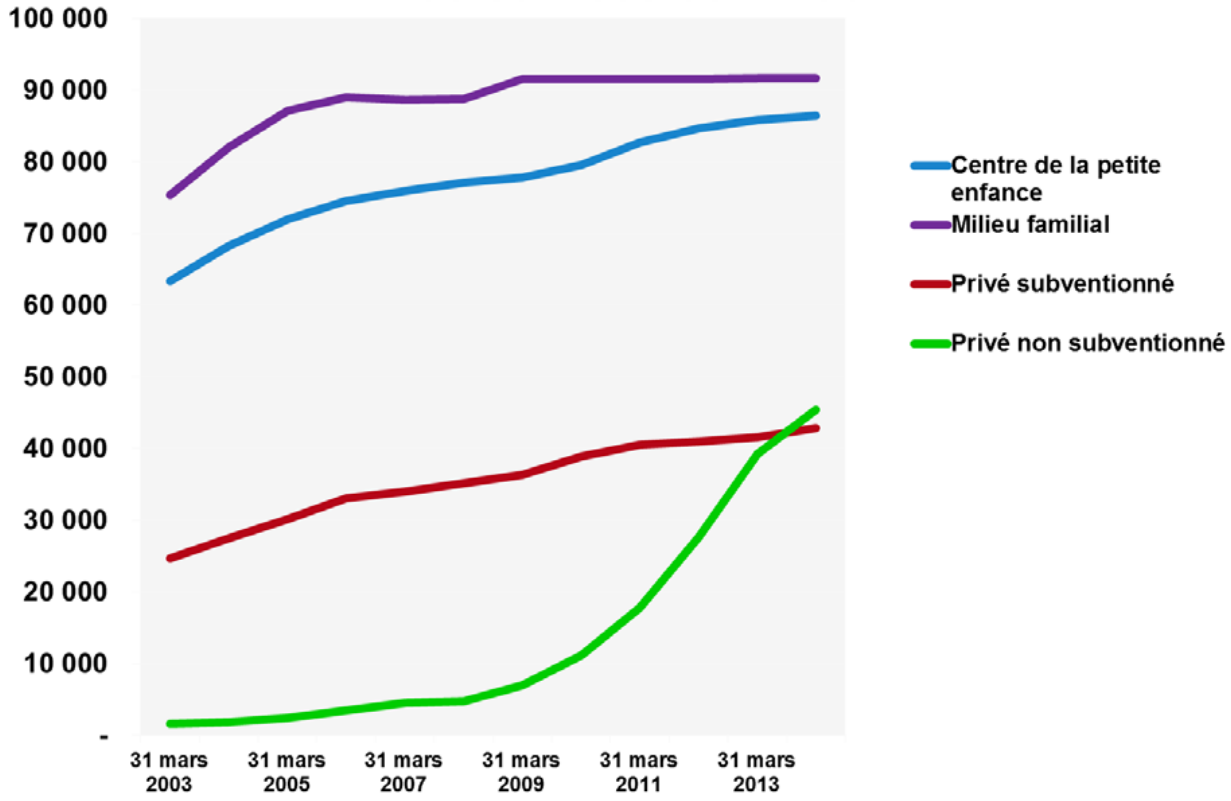


Fig. 1 – *Évolution des places sous permis par type de services de garde*

Source : Ministère de la Famille.

L'explosion du nombre de places offertes par les garderies privées débute à compter du moment où le crédit d'impôt pour les frais de garde a été bonifié de façon importante en 2009, année de l'instauration du remboursement anticipé mensuel, alors qu'il était auparavant effectué tous les 3 mois. Ces crédits d'impôt ont coûté 557 millions de dollars à l'État québécois en 2013, comme le montre la figure 2.

Année	Coût	Augmentation %
2010	274 M$	-
2011	344 M$	25,5 %
2012	429 M$	24,7 %
2013	557 M$	29,8 %
Augmentation totale 2010 – 2013		**103,3 %**

Fig. 2 – *Coût des dépenses fiscales liées au crédit d'impôt pour garde d'enfants*

Source : Ministère des Finances du Québec, dépenses fiscales, années 2010 à 2013.

De plus, ces dernières pourront afficher les mêmes tarifs que les services de garde subventionnés dès janvier 2015, alors que la ministre de la Famille prépare la conversion de certaines d'entre elles en garderies subventionnées[9]. Pourtant, les services de garde non subventionnés ne sont pas du tout soumis aux mêmes normes de qualité que les services de garde subventionnés (programme éducatif, standards de santé et sécurité, formation des éducatrices, etc.) et sont de qualité très inégale, comme l'ont démontré de nombreuses études.

Rappelons qu'en vertu de l'article 6 de la LSGEE, toute personne peut offrir ou fournir des services de garde à un maximum de six enfants (ce qui n'inclut pas ses propres enfants) sans avoir besoin d'être reconnue par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial ou d'être titulaire d'un permis de CPE ou de garderie. Ces services de garde peuvent être parfaitement légaux s'ils ne dépassent pas le nombre de six enfants, mais il n'y a aucune mesure qui permet de vérifier systématiquement si c'est le cas. De plus, la responsable d'un service de garde en milieu familial non reconnue n'a pas à répondre aux exigences demandées pour être reconnue notamment en matière de formation, de cours de secourisme, d'absence d'empêchements, d'application du programme éducatif, d'assurance responsabilité civile, etc. Toute la responsabilité du contrôle de la qualité des services et de la santé, de la sécurité, et du bien-être des enfants revient alors uniquement aux parents utilisateurs des services. Ce contrôle peut être d'autant plus difficile à exercer si les parents n'ont pas accès à tous les locaux du service de garde. Il n'est pas possible de connaître le nombre de places offertes dans des services de garde non reconnus. Pourtant, les parents utilisant les services de garde non reconnus peuvent demander un remboursement anticipé mensuel de crédit d'impôt pour frais de garde.

---

9 DUTRISAC, Robert (2014). « Québec mise sur les garderies commerciales », *Le Devoir* (28 novembre), www.ledevoir.com/politique/quebec/425276/nouvelles-places-quebec-mise-sur-les-garderies-commerciales.

Dans le cas des garderies privées non subventionnées en installation, elles sont soumises à la LSGEE et au Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance (RSGEE), mais le contrôle réellement exercé se limite souvent à examiner si les conditions minimales de délivrance ou de renouvellement de permis sont satisfaites. En dehors des contraintes imposées pour l'obtention ou le renouvellement d'un permis, les garderies privées non subventionnées sont dans les faits soumises à peu de contrôle et de surveillance. Seules les plaintes répétées de parents peuvent éventuellement aboutir à une inspection ou à une enquête. Par contre, l'arsenal répressif existe même s'il est très peu utilisé. Les garderies non subventionnées connaissent un important mouvement de personnel, et le recrutement du personnel éducateur formé y est particulièrement difficile. Ces dernières n'ont pas droit à la subvention allouée aux enfants ayant des besoins particuliers. Les parents utilisateurs des garderies privées non subventionnées peuvent demander un remboursement anticipé mensuel de crédit d'impôt pour frais de garde.

Mais la qualité, ça compte ! comme l'indique le titre d'une étude menée par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) sur le développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde[10]. Les auteurs de cette étude, Christa Japel, Richard E. Tremblay et Sylvana Côté, ont analysé la qualité des services offerts dans les CPE, les services de garde en milieu familial, les garderies privées à but lucratif et les milieux familiaux non régis. Ils ont observé clairement que les CPE et les services de garde régis en milieu familial sont généralement de meilleure qualité que les autres types de service.

En effet, quand ils ont examiné de plus près la qualité d'ensemble des milieux en installation, soit les CPE et les garderies à but lucratif, ils ont constaté la supériorité des CPE : deux fois plus de CPE obtiennent un score de 5 à 5,9, correspondant à une bonne qualité (28 % par rapport à 14 %). De même, le pourcentage de CPE de qualité très bonne à excellente (un score de 6 et plus) est nettement supérieur à celui des garderies à but lucratif. En fait, seulement 0,3 % de ces dernières ont obtenu un tel score, alors que c'est le cas de plus d'un CPE sur 20 (6 %). De plus, 7 % des garderies à but lucratif ont été jugées inadéquates, comparativement à seulement 0,6 % des CPE.

Autre fait à considérer : le nombre de plaintes est beaucoup moins élevé dans les services de garde subventionnés, comme le montre le tableau suivant.

---

[10] JAPEL, Christa, Richard E. TREMBLAY et Sylvana CÔTÉ (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, n° 4 (octobre), www.irpp.org/fr/choices/archive/vol11no4.pdf.

	CPE	Milieu familial	Garderies privées subventionnées	Garderies privées non subventionnées[1]
Plaintes reçues en 2013-2014	577	338	1 002	1 164
Nombre de places au 4 avril 2014	86 770	91 664	43 593	46 954
Plaintes par 1000 places	**6,7**	**3,7**	**23,0**	**24,8**
Nombre de places créées en 2013-2014	939	1	1 959	7 359

Fig. 3 – *Plaintes reçues en 2013-2014*

Source : Ministère de la Famille, Études des crédits 2014-2015, Renseignements généraux, juin 2014.

Si les services de garde éducatifs subventionnés sont de meilleure qualité, font l'objet de moins de plaintes et coûtent moins cher à l'État, il nous apparaît logique de privilégier leur développement plutôt que de les pénaliser injustement.

.

À la lumière des données présentées dans le rapport du Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement, on observe que le taux d'occupation est plus bas en milieu familial qu'en CPE (87,2 % contre 97,8 % en 2012-2013). Ce taux plus bas s'explique par le fait que les bureaux coordonnateurs ne rendent pas disponibles toutes les places dont ils disposent. Rappelons que ces places ont été libérées par le fait que les responsables en services de garde (RSG), depuis leur syndicalisation, offrent des services sur la base de 237 jours et non 261 jours.

Recommandation 3

La CSQ réclame au gouvernement du Québec l'accélération de la création du nombre de places en service de garde à contribution réduite en CPE et en milieu familial régi, et que cette création de nouvelles places soit basée sur une évaluation des besoins réels des parents par région, en tenant compte de la répartition des deux volets.

Recommandation 4

La CSQ réclame au gouvernement du Québec l'imposition d'un moratoire sur l'octroi de permis pour des places en garderie privée non subventionnée.

Le gouvernement a mis sur pied dernièrement un guichet unique d'accès aux places en service de garde, ce qui est un excellent outil pour répondre aux besoins criants des nouveaux parents. La CSQ réclame depuis longtemps la mise en place d'un guichet unique qui, en facilitant la vie aux parents, accorde toute l'importance aux familles pour l'avenir du Québec.

L'adhésion obligatoire est imposée aux services de garde éducatifs offrant des places à contribution réduite en installation, soit les CPE et les garderies subventionnées. Cette obligation a pris la forme d'une directive datée du 7 novembre 2014 et intitulée Directive concernant l'adhésion obligatoire au guichet unique.

Les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial ne sont donc pas concernés par cette directive. Leur adhésion au guichet unique est cependant possible sur une base volontaire, mais elle n'est pas obligatoire.

Les responsables de services de garde en milieu familial reconnues peuvent utiliser la vitrine du guichet unique et afficher leurs places disponibles seulement si leur bureau coordonnateur adhère de manière volontaire aux services du guichet unique La Place 0-5. L'inscription volontaire des RSG reconnues est donc conditionnelle à l'inscription préalable et volontaire de leur BC. Pour le moment, quelques bureaux coordonnateurs se sont inscrits, mais ce n'est pas généralisé, et l'implantation sera progressive.

Pour la CSQ et la FIPEQ, l'inclusion des services de garde en milieu familial à cette liste centralisée est souhaitable, dans la mesure où l'autonomie professionnelle de la responsable de service de garde en milieu familial, qui a un statut de travailleuse autonome, est respectée et qu'elle peut toujours choisir sa clientèle. Afin de faciliter la recherche de places en milieu familial pour les parents et d'aider leurs membres à combler des places, la CSQ et la FIPEQ ont d'ailleurs pris l'initiative, en 2013, de créer leur propre site de gestion des places en milieu familial monmilieufamilial.org[11].

Recommandation 5

La CSQ recommande au ministère de la Famille de rencontrer les représentantes des RSG afin de discuter de leur intégration éventuelle au guichet unique d'accès aux places dans les services de garde régis.

[11] www.monmilieufamilial.org

Conclusion

Les services de garde éducatifs subventionnés sont déjà très réglementés et contrôlés, ce qui est aussi un gage de leur grande qualité. Le projet de loi n^{o} 27 dans sa forme actuelle ne vise pas, selon nous, l'amélioration de la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance, mais traduit plutôt une vision comptable de la petite enfance.

Il est pour nous illusoire de penser que l'imposition d'une entente de service prescrite et l'imposition de sanctions qui pénaliseraient les « renseignements faux ou trompeurs » pourront améliorer l'optimisation des places dans les services de garde.

Alors que le réseau des services de garde est attaqué de toutes parts, il est impératif de se poser une question de base : est-ce que les services de garde remplissent ces deux objectifs, soit de permettre aux parents de travailler ou d'étudier et de permettre à l'enfant de se développer ? La réponse est oui, les services de garde sont de grande qualité et répondent aux besoins de la plupart des parents ; encore faut-il que ces derniers aient accès à des places subventionnées. Plutôt que de s'acharner à trouver des façons d'économiser, il serait temps de concentrer nos énergies sur ce qui compte vraiment, soit le développement des enfants, parce que l'éducation, ça commence tout-petit !

Recommandations

1. La CSQ recommande au gouvernement du Québec le retrait du projet de loi n^{o} 27.

2. La CSQ recommande au ministère de la Famille de mettre sur pied un comité de travail, composé d'expertes et experts, et de représentantes et représentants des travailleurs, des employeurs et des parents qui se pencherait sur l'organisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés adaptés aux parents qui ont un horaire atypique.

3. La CSQ réclame au gouvernement du Québec l'accélération de la création du nombre de places en service de garde à contribution réduite en CPE et en milieu familial régi, et que cette création de nouvelles places soit basée sur une évaluation des besoins réels des parents par région, en tenant compte de la répartition des deux volets.

4. La CSQ réclame au gouvernement du Québec l'imposition d'un moratoire sur l'octroi de permis pour des places en garderie privée non subventionnée.

5. La CSQ recommande au ministère de la Famille de rencontrer les représentantes des RSG afin de discuter de leur intégration éventuelle au guichet unique d'accès aux places dans les services de garde régis.

D12645

Janvier 2015