CHANTIER
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

Québec est-il encore fou de nos enfants?

Mémoire déposé par le Chantier de l'économie sociale dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le Projet de loi no 27 - Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés

Janvier 2015

valeurs ajoutées

L'ÉCONOMIE SOCIALE.
ÇA PARLE D'ARGENT ET DE **VALEURS HUMAINES.**

Introduction

Le Chantier de l'économie sociale est une organisation autonome ayant pour principaux mandats la promotion et le développement de l'économie sociale au Québec. Corporation à but non lucratif, le Chantier réunit des promoteurs d'entreprises d'économie sociale (coopératives et organismes sans but lucratif) œuvrant dans de multiples secteurs d'activités (environnement, services de proximité, communications, loisir, habitation, ressources naturelles, enfance-famille, formation, financement, culture, etc.), des représentants des grands mouvements sociaux et des acteurs du développement local en milieux rural et urbain.

À l'heure actuelle, nous sommes inquiets des modifications annoncées par le gouvernement visant les services de garde, notamment celles contenues dans le projet de loi 27 sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance du Québec. Selon nous, ce projet de loi ne cible pas les véritables enjeux en se préoccupant quasi exclusivement d'optimisation des services et en laissant dans l'ombre la question de leur développement. Dans cette perspective, ce mémoire ne s'attardera pas tellement sur l'application précise des mesures prévues dans le projet de loi 27 et se consacrera plutôt à mettre en lumière pourquoi le développement des services de garde éducatifs de qualité devrait être au centre des préoccupations.

Développement ou optimisation des places ?

D'entrée de jeu, le Chantier de l'économie sociale tient à souligner qu'il est de notre avis que la question de l'optimisation des places nous paraît être un débat mal orienté.

Nous croyons plutôt qu'un enjeu de cohérence pour le ministère de la Famille (MFA) ressort du projet de loi 27, notamment en ce qui a trait à ses orientations sur la conciliation travail-famille. En effet, sur le site du ministère, on peut lire que «le gouvernement du Québec a mis en place deux programmes majeurs dédiés spécialement à l'atteinte d'une meilleure conciliation travail-famille, soit les services de garde à contribution réduite et le Régime québécois d'assurance parentale [RQAP].» Le régime permet à des parents de se prévaloir d'un congé parental de 50 semaines lors de la naissance d'un enfant. Or, il apparaît évident que cette période de congé ne coïncide pas automatiquement avec le cycle des ouvertures de place en service de garde. À titre d'exemple, lors d'un congé parental, les parents se retrouvent souvent dans l'obligation d'accepter une place au moment où elle se libère bien que cela précède souvent de plusieurs mois leur retour au travail. De la sorte, ils « réservent » ainsi une place sans toutefois y envoyer leur enfant ou sans l'envoyer à temps plein. Pour les CPE devant conjuguer avec des règles de financement bien balisées, des ratios enfant/éducatrice qui changent selon l'âge des tout-petits et l'âge variable d'entrée des enfants, l'enjeu logistique est de taille. Nous comprenons qu'ils tentent alors de combler les places au moment des départs à l'école en accueillant des enfants dont l'âge leur permettra de maximiser leur occupation.

De même, les parents sans emploi ou dont l'emploi est à temps partiel se trouvent aussi très souvent obligés d'occuper une place à temps plein alors que leurs besoins sont à temps partiel. À bien des égards, il semble que les nouvelles règles prévues au projet de loi 27 risquent d'avoir pour effet de leur rendre inaccessibles les places à contribution réduite. Considérant les avantages des CPE en regard de la préparation scolaire des enfants, cette éventualité risque fort de faire en sorte qu'une partie des enfants québécois, dont ceux dont les parents ne travaillent pas à temps plein, se

trouveront pénalisés dès le départ dans le système scolaire puisqu'ils y accéderaient avec un bagage mois adapté. Très clairement, le problème qui se pose relève bien davantage de l'adaptation des programmes aux besoins des familles qu'à une mauvaise volonté de leur part. De là, il ne nous semble pas judicieux de prendre le risque pénaliser des familles ayant des besoins atypiques. Il importe plutôt de penser à un développement prenant en considération les divers types de besoins.

De manière générale, le projet de loi 27 aurait donc pour effet de pénaliser des parents et des services de garde qui, faute d'une articulation efficiente entre deux mesures, se retrouvent en quelque sorte obligés de «réserver» une place pour un poupon qui autrement n'est pas prêt à faire son entrée en service de garde. Dans bien des cas, les pénalités envisagées seraient donc bien davantage liées à une incohérence entre ces deux programmes qu'à une volonté de frauder le système de services de garde.

Qui plus est, au-delà de l'incohérence entre les mesures mentionnées, le projet de loi 27 va à l'encontre de l'article 1 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance qui stipule que : « [La loi] 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.»

Si le nombre de place n'était pas si limité ou si les règles pour combler les places en CPE ne faisaient pas en sorte qu'elles soient presque toutes disponibles à la même période, on ne se retrouverait pas dans cette situation.

Ainsi, de l'avis du Chantier de l'économie sociale, l'optimisation visée par le projet de loi devrait plutôt porter sur l'articulation cohérente des diverses mesures favorisant la conciliation travail-famille. Si de réels cas de fraudes se produisent, il faut y remédier, mais sans pénaliser tout le système.

En ce qui concerne les services de garde éducatifs à l'enfance, l'enjeu prioritaire devrait plutôt en être un de développement afin de favoriser une plus grande accessibilité à des services de qualité.

Qualité des services, accessibilité et rentabilité économique : Les CPE, un modèle qui a fait ses preuves

Le Chantier de l'économie sociale est particulièrement préoccupé par l'avenir des centres de la petite enfance. En effet, lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, le Chantier de l'économie sociale et Concertaction interrégionale des garderies du Québec ont présenté conjointement un projet pilote d'une douzaine de garderies intégrant différents services, dont la garde en milieu familial. Accepté par les membres du sommet, ce projet a été inscrit dans la Politique familiale du Québec et s'est immédiatement traduit par l'implantation d'un réseau de centres de la petite enfance sur tout le territoire québécois.

Comme bien d'autres à cette époque, nous avons été témoins des nombreuses étapes ayant mené à la constitution de ce réseau fort qui fait l'envie de tous partout dans le monde. Il importe de rappeler

que la création des centres de la petite enfance constitue un volet important d'un véritable projet de société. En effet, en 1997, la société québécoise a choisi de se doter d'un vaste réseau au service des familles et des enfants de 0 à 5 ans afin que le développement et l'épanouissement des tout-petits soient au centre des préoccupations de l'État tout autant que de la communauté. Un consensus social s'est construit autour de l'importance d'offrir des services de qualité en petite enfance. De nombreuses études appuient sans équivoque ce choix de société, démontrant que la période 0-5 ans en est une charnière dans le développement des enfants. Hier comme aujourd'hui, l'investissement en petite enfance apparaît garant d'un meilleur avenir pour la société.

Par ailleurs, le modèle d'économie sociale a d'emblée été identifié comme étant le meilleur pour faciliter la participation des parents et les assurer d'un pouvoir réel quant à la définition et la prestation des services offerts, marqués notamment par la volonté largement partagée de déployer des services visant la qualité plutôt que le profit.

C'est donc sur la base de ce choix de société à la fin des années 1990 qu'il a été possible de mettre en place un réseau de services de garde à contribution réduite privilégiant un modèle d'organisations à propriété collective contrôlées majoritairement par les parents et un contrôle local du développement des services à la petite enfance. Pour le Chantier de l'économie sociale, ces choix tracent toujours la meilleure voie pour favoriser tout à la fois la conciliation travail-famille et l'accès des femmes au marché du travail, mais aussi pour assurer le développement des enfants, peu importe le statut socio-économique de leur famille et leur lieu de résidence. Le droit à l'égalité des chances pour tous les enfants dépend de cette accessibilité économique, sociale et géographique à des services de qualité.

D'ailleurs, les résultats de *L'enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants de maternelle* mené en 2014 a démontré de façon percutante que les CPE préparent nettement mieux les enfants issus de familles défavorisées à leur entrée à l'école que tout autre mode de garde. Les faits saillants de cette enquête révèlent en effet que, pour les enfants issus de familles à faible revenu :

- Ceux ayant fréquenté exclusivement un CPE sont trois fois moins susceptibles d'être vulnérables dans un ou plusieurs domaines de leurs développements que ceux n'ayant fréquenté aucun service de garde éducatif.
- Ceux ayant fréquenté exclusivement un CPE sont deux fois et demie moins susceptibles d'être vulnérables dans un ou plusieurs domaines de leurs développements que ceux ayant un profil de fréquentation de services de garde éducatif autre (garderies privées subventionnées ou non, maternelle 4 ans privée ou publique, milieu familial ou diverse combinaison avec un CPE).

Sans aucun doute, en matière de qualité des services, les CPE performent nettement mieux. Cette performance s'explique notamment par la présence d'un réseau de soutien qu'ils sont en mesure de mobiliser autour des enfants défavorisés et du climat de confiance qu'ils sont à même d'établir avec les parents. Ces aspects facilitent l'accueil des enfants et l'établissement de stratégies d'intervention qui leur sont adaptées. Les parents se sentent entourés par les professionnels, sans que leurs compétences parentales ne soient remises en cause. Ils se sentent appuyés et peuvent donc agir davantage en cohérence avec les interventions éducatives du CPE.

Dans les autres types de garde, les parents ne jouent pas de rôle central dans la structure de gouvernance, contrairement à ce qui se fait dans les CPE. Un forum organisé par le ministère de la Famille à l'automne 2014 sur la gouvernance en CPE a permis encore une fois d'affirmer haut et fort l'intérêt de l'ensemble des intervenants à préserver cette place occupée par les parents. Il a aussi permis de faire ressortir l'avantage de cette formule. Les avis exprimés lors de cette journée ont été unanimes, que ce soit par les directions des CPE, les éducatrices, les différents intervenants ou les parents eux-mêmes. La place centrale des parents au sein de la gouvernance des CPE apporte une diversité de compétences, permet d'être mieux branchés sur les besoins du milieu et des familles et favorise le développement d'un meilleur lien entre les familles et le milieu de garde. Ces éléments sont autant d'atouts pour assurer un développement optimal des enfants.

Par ailleurs, en 2002, le Chantier de l'économie sociale a mené une démarche de réflexion impliquant les parents, les travailleuses et travailleurs des CPE ainsi que tous les partenaires qui ont contribué à la réussite de ce vaste chantier de développement. Autour du thème *Les CPE c'est acquis !*, la réflexion s'est élaborée dans le cadre d'une tournée de 19 rencontres dans 16 régions du Québec et d'un forum national. Plus de 1 300 personnes de divers milieux ont participé à ces rencontres dans lesquelles ils ont fait part d'un nombre impressionnant d'initiatives novatrices, modulées par les besoins des clientèles desservies dans les différentes localités, témoignant ainsi du dynamisme du réseau et de l'efficacité du modèle des centres de la petite enfance. Les CPE apparaissaient alors plus que jamais comme un élément incontournable pour assurer la vitalité des territoires partout à travers le Québec.

Sur le plan économique, en 2012, les économistes Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzy de Cerny ont réalisé une étude portant sur les impacts du financement du programme des services de garde à tarif réduit au Québec, dont la majorité est constituée d'entreprises collectives sans but lucratif. Cette étude a démontré sans équivoque une augmentation du PIB d'environ 5,1 G$ induite par le programme, ce qui s'explique en grande partie par l'accroissement significatif du nombre de mères au travail (69 700) et du nombre d'heures de travail et par la productivité des mères d'enfants de 0 à 5 ans et de plus de 6 ans. Sans aucun doute, le programme est rentable pour les gouvernements. D'ailleurs, pour un gouvernement préoccupé par l'état des finances publiques, il est quelque peu étonnant que ne soit pas pris en compte ces gains de PIB que les CPE permettent de réaliser et de ne pas miser davantage sur ce modèle!

Ainsi, par la qualité de leurs services, leur accessibilité et leur rentabilité économique, force est de constater que la société québécoise aurait tout avantage à miser encore davantage sur le modèle des CPE. Les sommes qui leurs sont attribuées ne doivent pas être rangées au compte des dépenses, mais comme des investissements dans un «fonds des générations» social, économique, culturel et intellectuel. Sur toutes ces questions, la comparaison avec les garderies privées et non subventionnées ne fait qu'ajouter davantage d'arguments en faveur des CPE.

Miser sur les garderies privées et non subventionnées : un choix à courte vue

D'emblée, il importe de souligner que les choix politiques des dernières années mettent en péril le principe d'égalité des chances entre les enfants qui sous-tendait le modèle d'économie sociale développé depuis 1997. À l'heure actuelle, parmi tous les enfants qui fréquentent un service de garde, seulement un sur cinq a une place en CPE. En ralentissant le développement de places en CPE

et en laissant la garde non subventionnée se développer, les gouvernements opèrent un choix à courte vue dont les bénéfices seront moindre que si l'option inverse était privilégiée. Si les crédits d'impôts versés aux clients des garderies non subventionnées favorisent une certaine forme d'équité économique pour les familles n'ayant pas accès à des places en CPE, ils ne garantissent toutefois en rien un accès accru à des services de qualité.

En fait, il importe que toute réflexion sur les services de garde conjugue l'accessibilité à la qualité. Une simple analyse des données existantes révèle sans aucune ambigüité le fait que les garderies privées, particulièrement celles non subventionnées, ne constituent pas une solution, ni sur le plan de la qualité, ni sur celui de l'accessibilité. D'une part, elles coûtent cher au contribuable en regard de la piètre qualité qu'on y trouve et font même parfois craindre quant à l'avenir de nombreux enfants. D'autre part, elles ne favorisent certainement pas une accessibilité sur l'ensemble du territoire.

À titre d'exemple, en 2013-14, 89% des plaintes enregistrées au ministère de la Famille relativement à la santé et à la sécurité des enfants visaient des garderies privées alors que celles-ci cumulaient 34% des places. Pourtant, les parents n'ont souvent pas le choix de leur confier leurs enfants faute de place dans les CPE. Selon les données du ministère de la Famille en 2003, 38% des places de services de garde se trouvaient en CPE et moins de 1% dans des garderies privées non subventionnées. En septembre 2014, ce sont 32% des places qui sont en CPE et 18% en garderies non subventionnées. Ainsi, l'accroissement du nombre de place dans ce type de garderies a été phénoménal au cours des dernières années, passant de 1 620 en 2003 à près de 50 000 aujourd'hui. Entre le 31 mars 2007 et le 31 mars 2012, l'augmentation annuelle du nombre de place dans les garderies non subventionnées a toujours été supérieure à 40%, dépassant même 60% à deux reprises.

De prime abord, ces garderies semblent être «une bonne affaire» pour les gouvernements et les contribuables mais il n'en est rien. D'une part, force est de reconnaître qu'elles n'offrent pas la même qualité que celle offerte en CPE, le nombre de plaintes en fait foi. D'autre part, elles se développent quasi exclusivement dans des marchés jugés « rentables », faisant fi des besoins de régions entières et ne s'intéressant ni aux milieux ruraux ni à ceux défavorisés. Et malgré ces déficiences, les garderies non subventionnées coûtent près de 500 millions de dollars par année à l'État en crédits d'impôt!

Depuis 2011, à la suite du scandale sur l'attribution des places subventionnées en services de garde, le gouvernement a pourtant mis en place un nouveau mécanisme afin que les projets retenus de CPE et de garderies subventionnées répondent aux besoins quant au nombre de places, particulièrement dans les milieux défavorisés. Mais les garderies non subventionnées ne sont pas soumises à ces règles. De sorte que même si la qualité s'y améliorait, on ne pourrait pas compter sur ces entreprises pour offrir un accès aux services qui soit équitable pour l'ensemble des enfants et des familles du Québec. En laissant les garderies non subventionnées se développer, le gouvernement ne respecte pas le mécanisme qu'il a lui-même mis en place pour prévenir les scandales. Il laisse un réseau se développer sans règle tout en lui assurant un soutien financier indirect et colossal par des crédits d'impôts.

En plus de laisser les services de garde non subventionnés occuper de plus en plus de terrain, les orientations gouvernementales actuelles freinent le développement des CPE. Par exemple, les nouvelles règles budgétaires obligent les CPE à fournir 50% des coûts d'immobilisation ou à opter pour la location, ce qui est sans aucun doute plus dispendieux à long terme. À cela s'ajoute le fait que

le gouvernement récupère les surplus des CPE, souvent réservés en prévision de projets de développement. Mais il importe de rappeler que les CPE sont des entreprises d'économie sociale dont la gestion vise la pérennité des services à la population et la viabilité économique de l'organisation. L'existence de surplus témoigne donc de bonnes pratiques de gestion, conformes à ces principes. Bien que le réseau des CPE soit innovant et puisse faire preuve d'ingéniosité dans ses montages financiers, il va de soi que ces mesures compliquent le développement.

Au contraire, et fort malheureusement, les mesures en places ou annoncées risquent de privilégier le développement des garderies non subventionnées au détriment des CPE. Pourtant, comme nous l'avons souligné à grands traits, elles n'offrent pas la même qualité, ne préparent pas aussi adéquatement les enfants à l'entrée à la maternelle, n'ont pas la même répartition géographique, n'offrent pas de services dans les milieux défavorisés, ne laissent pas de place aux parents dans leurs structures de gouvernance, ne travaillent pas étroitement avec les acteurs de leurs milieux pour faciliter l'éducation des enfants et coûtent cher aux contribuables. Très clairement, l'ensemble de ces éléments va à l'encontre de ce qui est visé à l'article 1 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, c'est-à-dire : «[…]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.»

Pour le Chantier de l'économie sociale, aujourd'hui tout autant qu'au début du développement du réseau des CPE, il importe d'investir pour l'avenir plutôt que d'opter pour un abaissement de la qualité et de favoriser une répartition équitable de services de qualité plutôt qu'une recherche de profits sur le dos des enfants et des familles. Si le Québec est encore fou de ses enfants, les CPE constituent encore la meilleure voie pour leur développement.

Recommandations

Considérant ce qui précède, le Chantier de l'économie sociale émet les recommandations suivantes à la ministre de la Famille dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le Projet de loi no 27 - **Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés**

1. Que l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance vise prioritairement à établir une cohérence entre le programme des services de garde à contribution réduite et le Régime québécois d'assurance parentale
2. Que le développement des services de garde éducatifs à l'enfance soit orienté vers un accroissement de l'accessibilité à des services de qualité
3. Qu'un moratoire soit décrété quant au développement de toute nouvelle place dans les services de gardes non subventionnés