

# MÉMOIRE

*Attention à la modulation...  
Pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple?*

Concernant le :

## **Projet de loi n° 28**

*Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*

Rédigé par :  
**Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance**

---

Déposé le 28 janvier 2015  
À la Commission des finances publiques

---

**Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance**

2480, chemin Sainte-Foy, bureau 110

Québec (Québec) G1V 1T6

Téléphone : 418 659-1521 ou 1 888 916-7688

Site Web : [www.cqsggee.gc.ca](http://www.cqsggee.gc.ca)

Dépôt légal - 1<sup>er</sup> trimestre 2015

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

Ce document est disponible gratuitement sur demande.

La reproduction d'extraits est autorisée à des fins non commerciales avec mention de la source.

Toute reproduction partielle doit être fidèle au texte utilisé.

## Table des matières

<b>Présentation.....</b>	<b>4</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>Attention à la modulation .....</b>	<b>6</b>
<b>Indexation .....</b>	<b>9</b>
<b>Création du Fonds des services de garde.....</b>	<b>9</b>
<b>Exemption de paiement de la contribution parentale.....</b>	<b>10</b>
<b>Conclusion et recommandations .....</b>	<b>10</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>11</b>

## PRÉSENTATION

Le **Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance** (CQSGEE) a pour mission de représenter les intérêts collectifs de ses membres, soit les titulaires de permis d'un service de garde éducatif à l'enfance et de promouvoir et soutenir l'amélioration continue de la qualité des services de garde éducatifs. Pour réaliser sa mission, le CQSGEE assure la communication, la consultation, la formation et l'information de manière constante et transparente avec ses membres actifs.

Le CQSGEE est **connu pour sa vision et son expertise** dans les grands débats portant sur les services de garde et également comme agent de rapprochement, de synergie, d'alliance et de travail proactif et constructif. Le CQSGEE se reconnaît comme l'association provinciale qui répond aux besoins des corporations du réseau des services de garde tant au niveau des services offerts que de la représentation. Dans la réalisation de sa mission et l'atteinte de sa vision, le CQSGEE s'est doté des valeurs suivantes : la transparence, la qualité, la concertation, l'écoute et l'innovation.

Le CQSGEE représente **plus de 150 corporations** à but non lucratif (CPE/BC) offrant au-delà de 42 000 places à contribution réduite dans le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance au Québec.

### Considérant :

- les trois objectifs centraux énoncés dans le *Livre blanc sur les Nouvelles dispositions de la politique familiale*<sup>1</sup> publié en 1997 : « assurer l'équité par un soutien universel aux familles et une aide accrue aux familles à faible revenu, faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles et favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances »;
- que les « services de garde n'apportent pas seulement un soutien aux familles, ils fournissent également une contribution significative aux entreprises et à la vie économique dans son ensemble. Aujourd'hui ces services ne sont pas uniquement nécessaires à l'équilibre et au bon fonctionnement de la vie familiale, ils constituent un maillon important dans la préservation d'une main-d'œuvre productive. »<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Secrétariat du Comité des priorités du ministère du Conseil exécutif. 1997. *Familles en tête. Nouvelles dispositions de la politique familiale. Les enfants au cœur de nos choix*. Gouvernement du Québec. Québec.

<sup>2</sup> Idem

- le principe d'universalité du tarif de la place à contribution réduite qui est défendu par le CQSGEE depuis sa mise en place en 1997;
- les principales conclusions du rapport du *Chantier sur la qualité et sur la pérennité des services et sur l'optimisation de leur financement* et dans lequel une piste de solutions a été adoptée ainsi : « Augmenter la contribution parentale, l'indexer par la suite et définir le juste niveau d'indexation de la contribution parentale et les mécanismes d'atténuation pour les familles à faible revenu »;
- la complexité des calculs du programme de modulation du tarif proposé par le gouvernement du Québec;
- l'impossibilité pour plusieurs jeunes familles de disposer d'un solde bancaire suffisant lors de la réclamation des frais de garde par Revenu Québec;
- les coûts de gestion élevés du programme de modulation du tarif;
- les nombreux changements pouvant survenir au cours de l'année d'imposition (séparation, divorce, versement d'une pension alimentaire, etc.);
- que le gouvernement du Québec ne doit pas pousser les familles vers des services de garde non régis où la qualité des services offerts est variable;
- les principales conclusions d'une journée de consultation organisée par le CQSGEE le 12 janvier 2015 et portant sur le projet de loi 28.

**Subséquent :**

Le CQSGEE est d'avis que le projet de loi 28 ne doit être adopté tel que présenté le 26 novembre 2014 par le ministre des Finances du Québec, monsieur Carlos Leitão. En effet, notre organisation juge que le tarif de la place à contribution réduite doit être revu et indexé annuellement, et ce, en respectant les principes d'universalité, d'accessibilité, d'égalité des chances et des mesures étatiques en faveur des familles du Québec. La modulation de celui-ci ne constitue donc pas la solution à privilégier.

## INTRODUCTION

Depuis sa création, le CQSGEE défend le **principe d'universalité du tarif de la place à contribution réduite**. Notre organisme est d'avis qu'il est temps que la tarification doit être revue à la hausse de façon raisonnable pour respecter la capacité de payer de tous les parents utilisateurs.

Dans le communiqué de presse du 20 février 2014, notre organisation s'est prononcée en faveur de « *la hausse du tarif de la place à contribution réduite prévue au budget 2014-2015 qui a été déposé à l'Assemblée nationale par M. Nicolas Marceau, ministre des Finances et de l'Économie du Québec* ». Cette proposition émanant du Parti québécois prévoyait une augmentation progressive des frais de garde à 9 \$ par jour par enfant en septembre 2015 et à cette époque pas si lointaine, peu de parents utilisateurs s'étaient opposés au projet.

Plus récemment, soit le 29 octobre 2014, le CQSGEE a réitéré son opinion en défaveur de la modulation : « *Le Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance (CQSGEE) continue de défendre le principe d'universalité conformément à la volonté gouvernementale initiale d'accorder une chance égale à tous les enfants du Québec. [...] La position du CQSGEE est ferme : « Pour notre organisation, la modulation du tarif selon les revenus des parents n'est pas une option envisageable. [...] »*. Notre réseau est un service auquel tous les citoyens contribuent de façon collective, comme c'est le cas pour les autres mesures sociales comme la santé et l'éducation.

Dans ce mémoire, vous trouverez la proposition de notre organisation relativement à l'augmentation du tarif de la place à contribution réduite ainsi que notre position sur l'indexation de la tarification, sur la création du Fonds des services de garde et finalement sur le maintien de l'exemption de paiement de la contribution réduite.

## ATTENTION À LA MODULATION

**Historique** : le 1<sup>er</sup> septembre 1997, le montant de la contribution parentale réduite a été fixé à 5 \$ par jour. Il a été augmenté à 7 \$ le 1<sup>er</sup> janvier 2004, et n'a plus été haussé par la suite. Ce gel a entraîné un déséquilibre des parts respectives qui avaient été prévues lors de l'implantation du programme, car le coût des services n'a cessé de croître. En 2004-2005, première année où le tarif a été à 7 \$ toute l'année, la part des parents s'élevait à 17,2 %. Elle n'a cessé de décroître jusqu'en 2012-2013 pour s'établir autour de 13,5 % (source : *Chantier sur la qualité et sur la pérennité des services et sur l'optimisation de leur financement*).

Tel que mentionné précédemment, le CQSGEE est en faveur d'un ajustement raisonnable du tarif de la place à contribution réduite. Cependant, cette hausse ne doit pas passer par une modulation qui, par sa complexité administrative et ses inconnus, entraînerait inévitablement un stress financier de plus aux familles du Québec.

Voici, en détail, la **proposition du CQSGEE** :

**AUGMENTATION DU TARIF DE LA PLACE À CONTRIBUTION RÉDUITE À 10,30 \$ POUR TOUS LES PARENTS UTILISATEURS D'UN SERVICE DE GARDE SUBVENTIONNÉ**

Le CQSGEE propose une hausse du tarif de la place à contribution réduite à 10,30 \$ par jour par enfant pour tous les parents utilisateurs d'un service de garde subventionné<sup>3</sup>.

Afin de protéger les familles à revenus plus modestes de tout choc tarifaire, l'augmentation de 3 \$ par jour pourrait donner droit au crédit d'impôt québécois pour frais de garde d'enfants pour certaines familles (les prestataires des services de garde émettent déjà des reçus aux fins d'impôt qui peuvent être utilisés actuellement dans la déclaration fiscale fédérale).

<b>Augmentation des tarifs de 7,30 \$ à 10,30 \$ (compensation modulée pour les familles grâce à la majoration de la PUGE de 60 \$/mois)</b>	<b>169 M\$</b>
<b>Recettes fiscales du Québec tirées de la majoration de la PUGE (ici en considérant seulement l'impact pour les 5 ans et moins)</b>	<b>24 M\$</b>
<b>TOTAL - Il s'agit donc d'une économie de :</b>	<b>193 M\$</b>

La présente option d'ajuster les tarifs de garde au Québec en même temps que la bonification de la PUGE comporte plusieurs avantages. Tout d'abord, il permet de rappeler aux parents québécois que le gouvernement fédéral offre une allocation spécifique à la garde d'enfant et que le système québécois est beaucoup plus avantageux que celui des autres provinces canadiennes. L'ajustement des tarifs est une façon d'accroître la participation des parents au financement du réseau québécois des services de garde sans limiter le pouvoir d'achat de ceux-ci. La fiscalité étant complexe, des explications viendront mieux documenter l'ensemble des allocations et déductions fiscales dont les familles ont le privilège de recevoir du gouvernement

<sup>3</sup> <http://www.lapresse.ca/actualites/national/201411/19/01-4820387-allegements-fiscaux-quebec-touchera-60-millions-du-cadeau-dottawa.php>

canadien (voir tableau ci-dessus). Afin de prouver que notre proposition est la seule option envisageable, voici un tableau comparatif entre le tarif actuel à 7,30 \$, le tarif à 10,30 \$ proposé par le CQSGEE et le tarif modulé selon le revenu familial proposé dans le projet de loi 28.

	<b>ACTUEL 2015</b>	<b>CQSGEE</b>	<b>PROJET DE LOI 28</b>
<b>Tarif</b>	<b>7,30 \$</b>	<b>10,30 \$</b>	<b>8,00 \$</b>
REVENU FAMILIAL	60 000 \$	60 000 \$	60 000 \$
ARGENT DISPONIBLE APRÈS IMPÔTS	49 080 \$	48 464 \$	48 919 \$
Coût net après impôts de la PCR	<b>1,13 \$</b>	<b>3,75 \$</b>	<b>1,74 \$</b>
<b>Tarif</b>	<b>7,30 \$</b>	<b>10,30 \$</b>	<b>11,41 \$</b>
REVENU FAMILIAL	100 000 \$	100 000 \$	100 000 \$
ARGENT DISPONIBLE APRÈS IMPÔTS	76 016 \$	75 440 \$	75 140 \$
Coût net après impôts de la PCR	<b>1,43 \$</b>	<b>3,88 \$</b>	<b>4,78 \$</b>
<b>Tarif</b>	<b>7,30 \$</b>	<b>10,30 \$</b>	<b>17,41 \$</b>
REVENU FAMILIAL	150 000 \$	150 000 \$	150 000 \$
ARGENT DISPONIBLE APRÈS IMPÔTS	106 830 \$	106 255 \$	104 676 \$
Coût net après impôts de la PCR	<b>1,43 \$</b>	<b>3,88 \$</b>	<b>9,68 \$</b>

**La proposition de tarif universel à 10,30 \$ du CQSGEE conforte les familles en leur assurant une stabilité financière, et ce, tout en permettant au gouvernement du Québec d'aller récupérer les sommes voulues dans le processus de recherche du déficit zéro.**

En fonction du tableau ci-dessus, la proposition initiale du CQSGEE conclut que les parents paient un coût net après impôts de la PCR presque identique pour les familles avec des revenus différents comparativement à la proposition du projet de loi 28. Afin de régler cette iniquité pour les familles à faible revenu, le gouvernement provincial pourrait, à l'aide de son programme de soutien aux enfants, payer un surplus pour les familles à plus faible revenu.

Cette hausse de coût pour le gouvernement pourrait être compensée par une augmentation restreinte de la contribution réduite de 10,00 \$ à 10,30 \$ par exemple, à l'origine la tarification proposée était de 10,00 \$, donc une tarification à 10,30 \$ pourrait convenir selon les circonstances. Aux fins de calcul, si 15 % des familles génèrent des revenus entre 50 000 \$ et 75 000 \$, celles-ci devraient recevoir le différentiel entre le coût net après impôts de la PCR de la solution du projet de la loi 28 avec la CQSGEE de 3,75 \$ et 1,74 \$, soit 2,01 \$ en supplément de crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants. Donc, selon l'hypothèse du tableau suivant, la tarification de la PCR devrait être de 10,30 \$.

<b>PROPOSITION DU CQSGEE - AUGMENTATION À 10,30 \$</b>		
Nombre de familles utilisant services de garde		<b>217 000</b>
% estimé de familles à faible revenu (entre 50 000 \$ et 75 000 \$)	13 %	<b>28 210</b>
Coût net après impôts CQSGEE		<b>3,49 \$</b>
Coût net après impôts GVT (projet de loi 28)		<b>1,74 \$</b>
Différence de coût entre CQSGEE et GVT (projet de loi 28)		<b>2,01 \$</b>
Montant à répartir par jour	(28 210 familles x 2,01 \$)	<b>56 702 \$</b>
Nombre de jours		<b>260</b>
Montant annuel à répartir entre les familles au-dessus de 75 000 \$		<b>14 742 500 \$</b>
Nombre de familles à revenu au-dessus de 75 000 \$		<b>188 790 \$</b>
Montant annuel par enfant		<b>78,09 \$</b>
Tarif additionnel au 10,00 \$		<b>0,30 \$</b>
<b>TARIF TOTAL :</b>		<b>10,30 \$</b>

## INDEXATION

Afin d'éviter un choc tarifaire, le CQSGEE recommande au gouvernement du Québec de se donner le pouvoir d'indexer annuellement la place à contribution réduite en appliquant le pourcentage découlant de l'**Indice des prix à la consommation** (IPC), et ce, tout en conservant une préoccupation relativement à l'accessibilité des services de garde pour toutes les familles.

## CRÉATION DU FONDS DES SERVICES DE GARDE

Le CQSGEE salue l'initiative du ministre des Finances, monsieur Leitão, de créer un fonds dédié aux services de garde. Il est important que les sommes additionnelles que le gouvernement du Québec obtiendra avec la hausse du tarif de la place à contribution réduite servent à l'amélioration continue de la qualité. Cependant, le CQSGEE a quelques préoccupations relativement à la gestion de ces sommes. Conséquemment et dans le but d'assurer la saine administration de ce fonds, le CQSGEE propose la création d'un comité de gestion du Fonds des

services de garde dont les membres seront représentatifs du réseau des services de garde. Évidemment, en accord avec notre proposition de maintien d'un tarif universel, le CQSGEE demande qu'un amendement soit prévu au projet de loi afin que l'excédent des revenus pour l'État soit versé au fonds.

Par ailleurs, nous tenons à soulever une interrogation relative à la récupération des sommes liées à l'augmentation de la place à contribution réduite chez les personnes responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG). Comme c'est le cas pour les centres de la petite enfance (CPE), il faudra que le gouvernement du Québec veille à uniformiser la réduction des subventions chez tous les prestataires.

## EXEMPTION DE PAIEMENT DE LA CONTRIBUTION PARENTALE

De nombreux chercheurs en petite enfance ont déjà prouvé les bienfaits associés à la fréquentation d'un service de garde de qualité, en particulier en ce qui concerne les enfants provenant de milieux défavorisés. Le CQSGEE tient donc à féliciter le ministre Carlos Leitão pour le maintien de la mesure d'exemption de paiement de la contribution parentale. Avec celle-ci, un parent peut être exempté en partie ou en totalité de la contribution réduite s'il rencontre certaines conditions particulières.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En terminant, nous sommes convaincus que la proposition du CQSGEE qui se résume à fixer le tarif de la place à contribution réduite à 10,30 \$ et d'ajuster les subventions avec le programme de *Soutien aux enfants*<sup>6</sup> afin que le gouvernement du Québec puisse s'assurer d'une rentrée d'argent à la hauteur de ses attentes, constitue LA solution. Ainsi, toutes les familles du Québec, et plus particulièrement les familles à faible revenu, seront protégées des conséquences néfastes d'une augmentation complexe et insécurisante de la tarification.

---

<sup>6</sup> [http://www.rrg.gouv.qc.ca/fr/programmes/soutien\\_enfants/paiement/Pages/paiement.aspx](http://www.rrg.gouv.qc.ca/fr/programmes/soutien_enfants/paiement/Pages/paiement.aspx)

## ANNEXES

- 1) Rapport du *Chantier sur la qualité et sur la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement*
- 2) Communiqué de presse du CQSGEE - 20 février 2014
- 3) Communiqué de presse du CQSGEE - 29 octobre 2014

# RAPPORT

Chantier sur la qualité et la pérennité  
des services de garde et sur l'optimisation  
de leur financement

Décembre 2013



# RAPPORT

Chantier sur la qualité et la pérennité des services  
de garde et sur l'optimisation de leur financement

Présenté à

Madame Nicole Léger  
Ministre de la Famille

Réalisé par

Maurice Boisvert

Décembre 2013

ISBN : 978-2-550-68865-5 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2014

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2014

© Gouvernement du Québec, 2014

## AVANT-PROPOS

Le réseau des services de garde à l'enfance constitue une avancée majeure pour le Québec et on reconnaît partout l'effet positif de sa création sur le développement des enfants et la conciliation famille-travail, notamment. Depuis les 15 dernières années, les places à contribution réduite en centres de la petite enfance (CPE) et en milieu familial se sont multipliées à un rythme soutenu. Le résultat se chiffre par la création de plus de 120 000 places en CPE et en milieu familial. Ainsi, pour répondre aux besoins des parents, les entreprises à but non lucratif que sont les CPE et les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial (BC) se sont engagées dans une longue phase de croissance et de développement intensif. Aujourd'hui, le réseau en est à une étape de consolidation de ses acquis et d'optimisation de sa gestion.

En octobre 2013, la ministre de la Famille, M<sup>me</sup> Nicole Léger, a mis sur pied le Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement ayant pour mandat de poser un diagnostic sur la situation actuelle eu égard à la gouvernance et au mode de financement des CPE et des BC. Il visait également à proposer des pistes de solution permettant d'optimiser les sommes investies dans le réseau, tout en assurant la qualité et la pérennité de l'offre de service des prestataires.

Deux associations, de même que deux ministères, ont pris part aux travaux du Chantier :

- l'Association québécoise des centres de la petite enfance;
- le Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance;
- le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire;
- le ministère de la Famille.

En plus d'être vaste, le mandat du Chantier comportait le défi de convenir d'éléments porteurs pour l'avenir du réseau. L'objectif poursuivi a été de travailler à assurer la pérennité des services de garde éducatifs à l'enfance en misant sur les forces développées dans le réseau. Cette préoccupation à l'égard des enfants qui fréquentent et fréquenteront les services de garde, de leur développement et de la qualité des apprentissages a guidé la réflexion du Chantier.

Le présent rapport est fondé sur une vision partagée qui s'exprime, pour les CPE et les BC, par une accessibilité et une qualité de services, par une gestion efficiente des ressources et une structure organisationnelle optimale. Cette vision s'inscrit dans la foulée de la création des CPE. On reconnaît ainsi que les services de garde éducatifs jouent un rôle significatif en créant des milieux assurant le bien-être, la santé et la sécurité des enfants, permettant de stimuler leur développement et de prévenir certaines difficultés de comportement ou d'insertion.

Défi relevé, au terme des rencontres, des analyses et des réflexions, le rapport déposé témoigne des travaux des derniers mois. Le présent rapport s'articule en trois parties : un bref historique marqué par l'adoption de la politique familiale, les observations issues d'une mise en commun et d'un examen de différentes données disponibles et enfin, les pistes de solution qui pourraient être mises en place afin d'assurer la pérennité du réseau et d'optimiser son financement. Certaines d'entre elles, plus complexes, vont demander des analyses additionnelles.



# TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>III</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES</b> .....	<b>VII</b>
<b>1 HISTORIQUE</b> .....	<b>1</b>
<b>2 OBSERVATIONS</b> .....	<b>3</b>
2.1 LA SITUATION FINANCIÈRE .....	3
2.1.1 L'Ampleur des disparités.....	5
2.1.2 LES Aspects régionaux.....	6
2.2 LA TAILLE DES ORGANISATIONS .....	7
2.3 L'UTILISATION DES PLACES SUBVENTIONNÉES .....	7
2.4 LA RÉPONSE AUX BESOINS DES PARENTS.....	9
2.5 LES PRATIQUES DE GESTION .....	10
2.6 LES RÈGLES BUDGÉTAIRES.....	11
2.7 LA CONTRIBUTION PARENTALE .....	12
<b>3 LES PERSPECTIVES ET LES SOLUTIONS</b> .....	<b>13</b>
3.1 LA CONSOLIDATION DES STRUCTURES ORGANISATIONNELLES ET L'OPTIMISATION DE L'OFFRE DE SERVICE EN MILIEU FAMILIAL .....	13
3.1.1 Les structures et les organisations.....	13
3.1.2 L'optimisation de l'offre de service en milieu familial.....	15
3.2 LE FINANCEMENT, L'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET L'UTILISATION DES PLACES.....	16
3.2.1 La révision des règles budgétaires, l'efficience de la gestion des ressources des CPE et des BC et l'utilisation des places subventionnées .....	16
3.2.2 L'équilibre budgétaire et la saine gestion du patrimoine immobilier .....	18
3.3 L'ACCOMPAGNEMENT .....	18
3.3.1 LES Mesures d'accompagnement.....	19
3.3.2 LES Mesures transitoires et d'exception.....	19
3.4 LA CONTRIBUTION PARENTALE .....	19
<b>4 CONCLUSION</b> .....	<b>21</b>
<b>ANNEXE : SYNTHÈSE DES PISTES D'ACTION</b> .....	<b>23</b>



## LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

AQCPE	Association québécoise des centres de la petite enfance
Associations	Les deux associations ayant participé au Chantier
BC	Bureau coordonnateur de la garde en milieu familial
Chantier	Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement
CPE	Centre de la petite enfance
CQSGEE	Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance
ETC	Équivalent à temps complet
LSGEE	Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance
Ministère	Ministère de la Famille
PCR	Place à contribution réduite
RCR	Règlement sur la contribution réduite
RFA	Rapport financier annuel
RSG	Personne responsable d'un service de garde en milieu familial
RSGEE	Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance



## 1 HISTORIQUE

L'une des trois dispositions de la politique familiale dévoilée en 1997 dans le livre blanc intitulé *Les enfants au cœur de nos choix* visait les services éducatifs et les services de garde à la petite enfance. La vision y était présentée comme suit :

La mise en place de services éducatifs et de services de garde à la petite enfance vise à permettre aux parents qui travaillent, étudient ou sont engagés dans une démarche de réinsertion sociale ou professionnelle de s'appuyer sur des services fiables, accessibles et stimulants, tout en continuant à assumer leur rôle prépondérant dans l'éducation de leurs enfants.

Aussi doit-on assurer la qualité des services offerts en fonction d'une programmation capable de stimuler l'enfant, le suivi de l'apprentissage, la participation des parents et l'assiduité de la fréquentation des services éducatifs par l'enfant.

Par « services accessibles », on entendait leur disponibilité partout au Québec et la contribution réduite demandée aux parents, fixée à 5 \$ le 1<sup>er</sup> septembre 1997 puis augmentée à 7 \$ le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

L'admissibilité aux places à contribution réduite s'est faite graduellement sur une période de quatre ans :

- septembre 1997 : enfants de 4 ans
- septembre 1998 : enfants de 3 ans
- septembre 1999 : enfants de 2 ans
- septembre 2000 : enfants de 23 mois ou moins

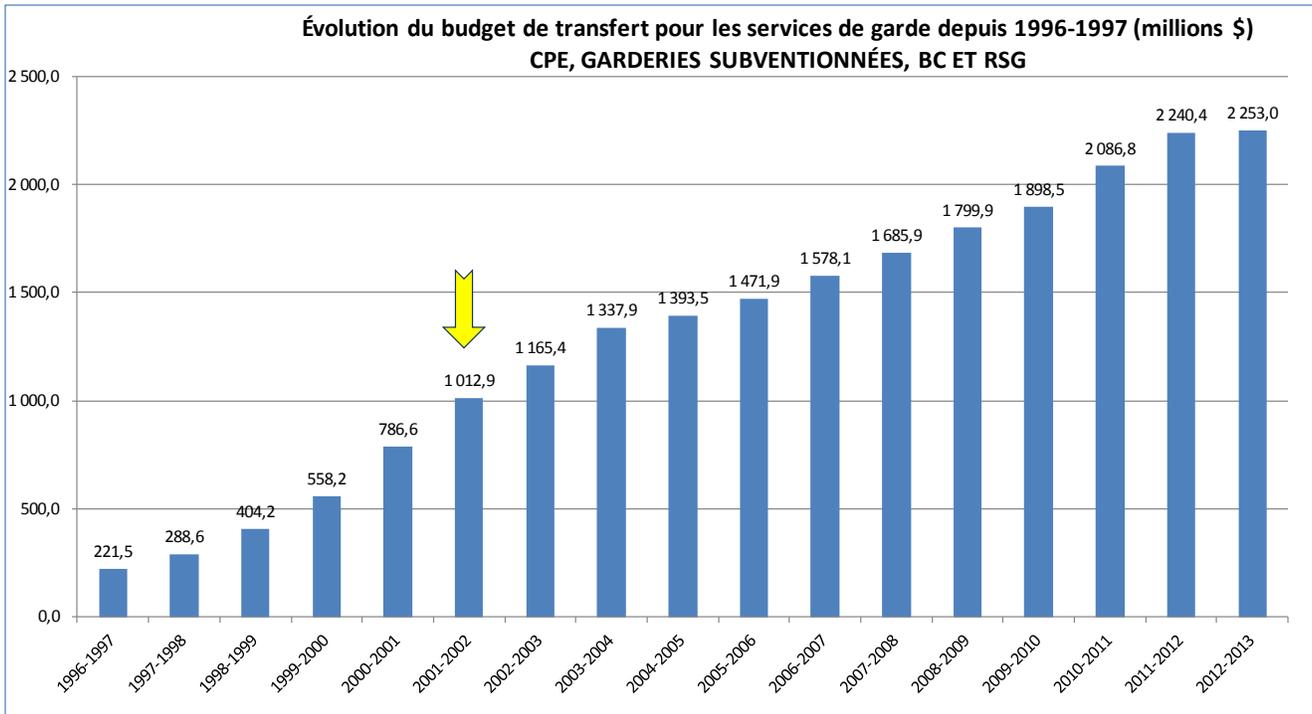
Le 1<sup>er</sup> septembre 1997, par la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance (L.R.Q., chapitre S-4.1), les garderies sans but lucratif subventionnées et les agences de services de garde en milieu familial sont devenues des CPE. Il s'agissait de bien plus qu'un changement d'appellation, en fait d'un élargissement de leur mission, car, en plus d'offrir des services de garde éducatifs en installation et de coordonner des services de garde en milieu familial, il était souhaité que les CPE agissent aussi à titre de centres de référence pour orienter les parents vers les ressources complémentaires en matière de soutien aux familles.

Au fil des ans, il est apparu que la répartition de la coordination des services de garde en milieu familial parmi environ 880 CPE n'était pas efficace. Ce constat a mené à la création de 165 bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial (BC) le 1<sup>er</sup> juin 2006.

Ainsi, aujourd'hui, le réseau est constitué de :

- 1 429 installations exploitées par 965 CPE;
- 163 BC;
- près de 15 600 personnes responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG);
- 7 850 administrateurs assurant la gouvernance des CPE et des BC;
- près de 25 000 postes équivalents à temps complet (ETC), constituant le personnel des CPE et des BC.

Et par conséquent, le budget consacré aux services de garde éducatifs à l'enfance a connu une croissance importante, non seulement en raison de la création de places subventionnées, mais aussi parce que les conditions salariales du personnel des CPE et des BC ainsi que les subventions des RSG ont été rehaussées substantiellement. Ajoutons à cela, en 2003, la mise en place d'un régime de retraite pour le personnel des CPE (y inclus celui des BC) et des garderies dont les places sont subventionnées. Le graphique suivant démontre l'évolution des dépenses de transfert pour les services de garde. L'exercice financier 2001-2002 est le premier durant lequel la totalité des places subventionnées l'a été à titre de places à contribution réduite durant les douze mois de l'année.



## 2 OBSERVATIONS

Le réseau des services de garde, unique en Amérique du Nord, a un rayonnement international. Il est dynamique, présent dans toutes les régions et il contribue significativement au développement du potentiel des jeunes enfants, favorisant ainsi la réussite scolaire. Depuis sa création, le réseau a fait face à plusieurs défis qu'il a surmontés. Cette expertise, développée au fil des années, sert d'assise solide pour faire face à cette étape de consolidation et d'optimisation, et relever les trois défis qui se présentent néanmoins, à savoir :

- le défi de l'accessibilité, par la disponibilité des places et la réponse aux besoins des familles, notamment pour la garde atypique;
- le défi de la qualité, laquelle doit être à la même hauteur partout, notamment sur le plan de la qualification du personnel de garde et du programme éducatif; et
- le défi budgétaire, de manière à respecter la capacité financière de la société québécoise.

Dans le cadre de leurs travaux, les membres du Chantier ont relevé certains aspects qui méritent une attention particulière afin que les CPE et les BC puissent maintenir, à moyen et à long terme, leur offre et la qualité de leurs services, et ce, dans le respect de la capacité financière des contribuables du Québec et des parents utilisateurs des services de garde éducatifs à l'enfance.

Les membres du Chantier ont ainsi examiné les éléments suivants<sup>1</sup> :

1. la situation financière;
2. la taille des organisations;
3. l'utilisation des places subventionnées;
4. la réponse aux besoins des parents;
5. les pratiques de gestion;
6. les règles budgétaires;
7. la contribution parentale.

Deux grands enjeux s'en dégagent :

- l'enjeu de la consolidation des structures organisationnelles et de l'organisation du travail;
- l'enjeu du financement eu égard à l'utilisation des places.

### 2.1 LA SITUATION FINANCIÈRE

Globalement, le portrait financier du réseau démontre un bilan positif, les sommes allouées permettant de répondre aux besoins et obligations. On note toutefois des disparités entre les entreprises, bien que celles-ci soient assujetties aux mêmes règles de financement, certaines générant d'importants surplus alors que d'autres connaissent des difficultés budgétaires de manière récurrente.

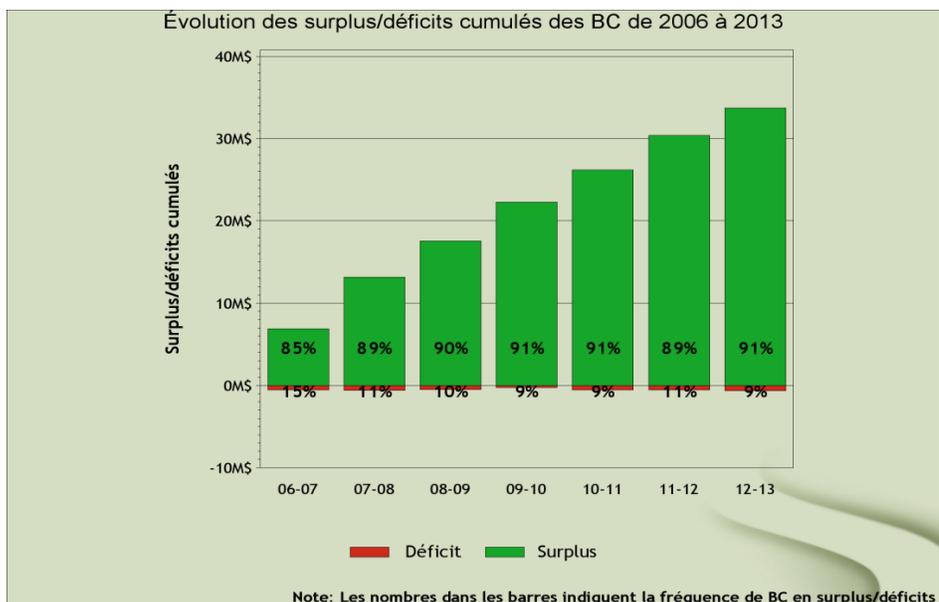
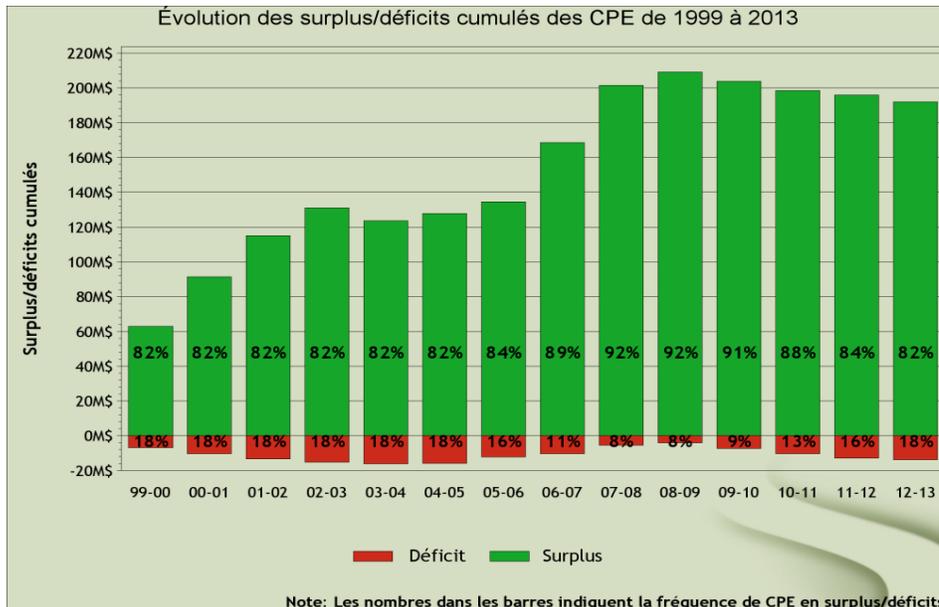
---

1. Les statistiques et les données financières utilisées pour dégager les observations proviennent des données administratives du ministère de la Famille et des rapports financiers annuels (RFA) produits par les entreprises.

Ainsi :

- 82 % des CPE présentent des surplus cumulés totalisant 178 M\$ au 31 mars 2013, et la proportion des CPE en surplus d'exercice de même que l'importance des surplus nets d'exercice se sont accrues entre 2011-2012 et 2012-2013.
- 90 % des BC présentent des surplus cumulés pour un total de 33 M\$. Quant à leurs surplus nets d'exercice, ils atteignent 3 M\$ en 2012-2013.

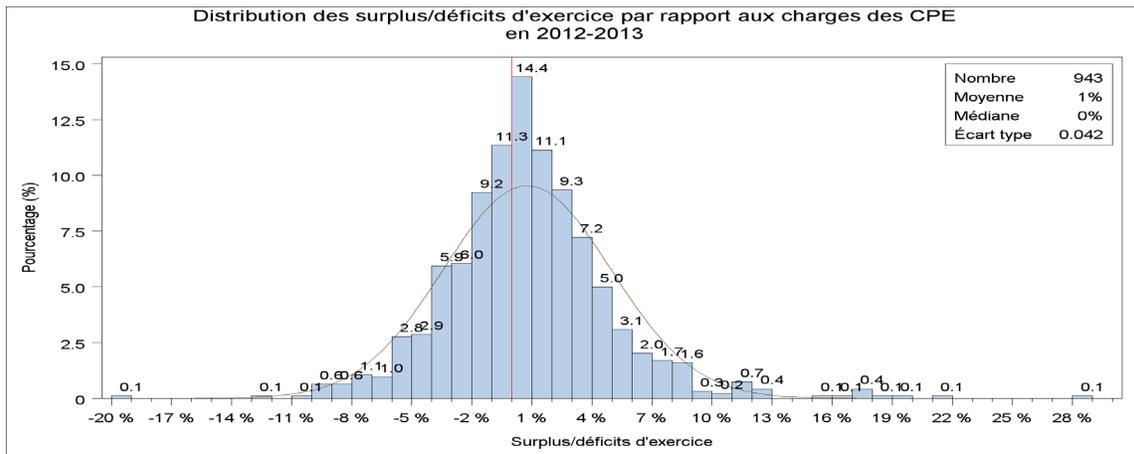
Les deux graphiques suivants montrent l'évolution des surplus et des déficits cumulés des CPE et des BC.



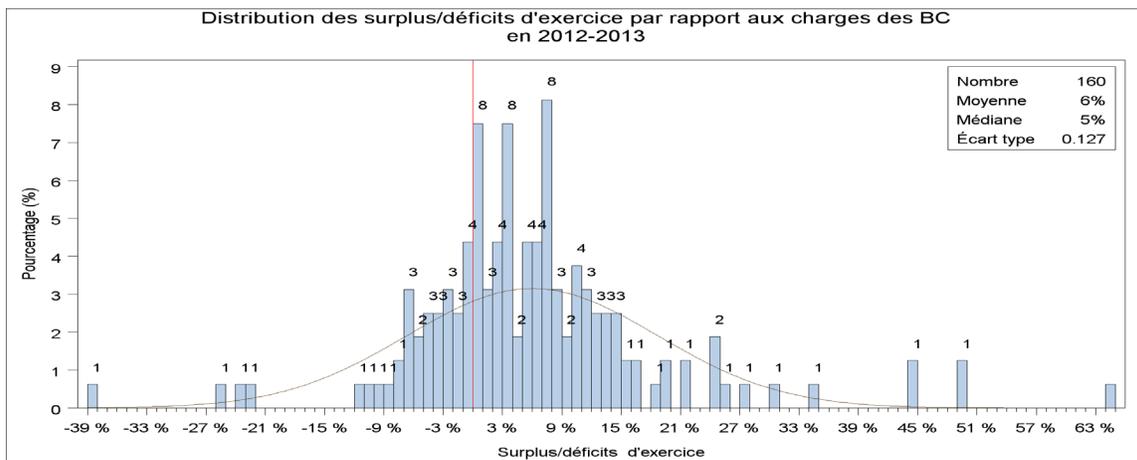
### 2.1.1 L'AMPLEUR DES DISPARITÉS

Alors qu'elles reçoivent le même financement, certaines entreprises affichent une excellente santé financière et d'autres cumulent des déficits. Cependant, les résultats sont concentrés autour du point d'équilibre entre leurs produits (revenus) et leurs charges (dépenses).

En moyenne les CPE présentent un surplus d'exercice équivalant à 1 % de leurs charges, et 61 % d'entre eux sont concentrés à l'intérieur d'une fourchette allant de - 3 % à + 3 % de leurs charges. Cependant, on observe que 39 % des CPE se situent à l'extérieur de cette fourchette. Parmi ceux-ci, près de 24 % génèrent des surplus d'exercice qui excèdent 3 % de leurs dépenses, alors que 15 % des CPE font des déficits supérieurs à 3 % de leurs charges. C'est cette disparité qu'il faut tenter de comprendre et de résoudre. Le graphique suivant présente cette situation.



De leur côté, les surplus d'exercice des BC représentent en moyenne 6 % de leurs charges, mais leur distribution est de plus grande ampleur que celle des CPE, et la courbe se situe largement au-dessus du point d'équilibre, puisque 73 % d'entre eux ont réalisé un surplus d'exercice en 2012-2013. De plus, le fait qu'environ 35 % des BC affichent des surplus d'exercice supérieurs à 10 % de leurs charges soulève des interrogations quant à l'adéquation entre leur financement et leurs besoins.



## 2.1.2 LES ASPECTS RÉGIONAUX

Les CPE et les BC doivent garantir des services de qualité équivalente partout au Québec. Les travaux du Chantier devaient vérifier si des disparités régionales pouvaient être un obstacle à ce devoir d'équité envers tous les enfants. Or, l'analyse ne démontre pas de distinction particulière qui laisserait croire à un lien entre la situation financière des CPE et des BC, et la région où ils se situent. Cela s'explique notamment par le fait que la structure et le niveau de dépenses des CPE et des BC sont très semblables d'une région à l'autre.

- CPE

Rappelons que les dépenses des CPE se regroupent dans trois catégories :

- les frais liés aux locaux (8 %), qui sont financés selon la dépense réelle<sup>2</sup>;
- la masse salariale (79 %);

Les dépenses salariales se répartissent entre les frais de garde et d'éducation (personnel de garde) et les frais généraux (personnel d'encadrement et de soutien).

La localisation n'a pas d'effet sur ces dépenses, puisque les CPE appliquent très majoritairement les échelles salariales proposées par le Ministère dans le *Guide concernant la classification et la rémunération du personnel salarié*. Pour le personnel d'encadrement, le *Guide administratif relatif à la classification et la rémunération du personnel d'encadrement*, produit par l'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPE), sert aussi largement de référence.

- les charges d'exploitation et d'administration (13 %).

Ces dépenses varient peu d'une région à l'autre (denrées alimentaires, honoraires professionnels, télécommunications...).

- BC

Depuis leur création en 2006, la subvention de fonctionnement des BC est cohérente avec la structure de leurs dépenses, dont les salaires représentent 80 %. Elle est basée sur une proposition d'organisation du travail qui prévoit les effectifs et la rémunération globale, leur permettant d'exercer l'ensemble des responsabilités et des fonctions qui leur sont dévolues par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (LSGEE). Les conditions salariales du personnel des BC sont les mêmes que celles du personnel des CPE.

Quant aux dépenses autres que salariales (20 %), il n'y a pas d'évidence de fluctuation entre les régions.

---

2. Jusqu'à concurrence de maxima inscrits dans les règles budgétaires.

## 2.2 LA TAILLE DES ORGANISATIONS

Comme le montre le tableau suivant, près des deux tiers des CPE n'ont qu'une seule installation. La configuration du réseau des CPE est ainsi peu propice à l'émergence d'une synergie et d'économies d'échelle.

RÉPARTITION DES CPE SELON LEUR NOMBRE D'INSTALLATIONS	
Nombre d'installations	Nombre de CPE
Une	608 (63,0 %)
Deux	272 (28,2 %)
Trois	70 (7,3 %)
Quatre ou plus	15 (1,6 %)

Le mode de financement des CPE n'incite pas à réaliser des économies d'échelle, puisqu'il ne tient pas compte du nombre d'installations qu'ils gèrent.

De plus, la subvention du Ministère avantage les petites installations, ce qui a pour effet de maintenir artificiellement la santé financière des entreprises qui font ce choix.

Par exemple, en 2013-2014, la combinaison de ces deux facteurs fait en sorte qu'un CPE ayant 60 places réparties dans trois installations de 20 places reçoit 212 430 \$ pour ses frais généraux<sup>3</sup>, alors que celui dont les 60 places sont dans une seule installation reçoit 148 575 \$.

À l'origine, cet avantage en faveur des petites installations visait à encourager la diversification des CPE issus des anciennes agences de services de garde en milieu familial qui devaient implanter une installation pour se conformer à la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance (L.R.Q., chapitre C-8.2), adoptée en 1997. La LSGEE, sanctionnée le 16 décembre 2005, et qui a remplacé la loi de 1997, a donné lieu à la création des BC le 1<sup>er</sup> juin 2006, et a mis fin à la diversification obligatoire des CPE.

## 2.3 L'UTILISATION DES PLACES SUBVENTIONNÉES

Deux indicateurs peuvent être retenus pour apprécier la performance du réseau à l'égard de l'utilisation des places subventionnées : le taux d'occupation et le taux de présence. Cependant, il est très difficile de comparer la performance des CPE et celle des BC sur ces questions.

### Le taux d'occupation

Le taux d'occupation découle de la fréquentation prévue dans les ententes de service signées par les parents. C'est ce qui détermine la majeure partie de la subvention des CPE et entièrement

<sup>3</sup> Les frais généraux comprennent la rémunération du personnel d'encadrement (directrice générale, directrices adjointes) et de soutien (cuisinière, secrétaire-comptable, conseillère pédagogique...), les frais d'exploitation (assurances responsabilité civile, accessoires et petits équipements, entretien ménager...), les frais d'administration (frais de déplacement, frais bancaires, télécommunications, papeterie...) ainsi que les amortissements du mobilier et de l'équipement.

celle des RSG. Une place subventionnée occupée à temps complet correspond à 261 jours d'occupation.

Le taux d'occupation en milieu familial a toujours été plus faible qu'en CPE parce que les ententes de service que les RSG signent avec les parents ne peuvent pas inclure les jours de fermeture de leur service. En 2011, la signature des ententes collectives avec les associations représentatives des RSG a d'ailleurs eu un effet sur le taux d'occupation des places en milieu familial, puisque toutes les RSG doivent fermer leur service au moins 24 jours par année (8 jours fériés et 16 jours de vacances). C'est-à-dire que pour une RSG, une place subventionnée peut donner lieu à un maximum de 237 jours d'occupation.

En CPE, la réalité est différente, puisque ceux-ci ne ferment généralement pas leurs portes pour des vacances et qu'ils peuvent inclure jusqu'à un maximum de 13 jours de fermeture par année dans les ententes de service signées avec les parents sans que cela affecte leur financement.

### **Le taux de présence**

Le taux de présence représente la proportion des jours de fréquentation prévus dans les ententes de service durant lesquels les enfants ont été réellement présents. C'est en quelque sorte l'utilisation réelle des places.

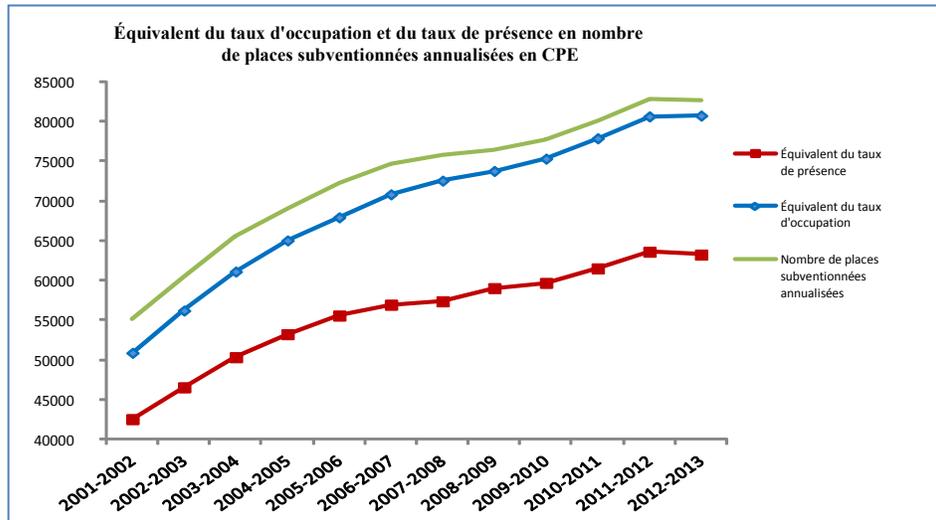
Comme pour le taux d'occupation, la comparaison entre les places en milieu familial et celles en CPE est difficile.

Historiquement, le taux de présence est plus faible en CPE qu'en milieu familial, notamment en raison des 13 jours de fermeture pour lesquels les CPE peuvent déclarer des jours d'occupation et durant lesquels les enfants sont nécessairement absents. De plus, les CPE étant ouverts à longueur d'année, les parents ne peuvent pas faire coïncider leurs vacances avec la fermeture du service, comme ils ont tendance à le faire dans le cas de la garde en milieu familial.

- **CPE**

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.

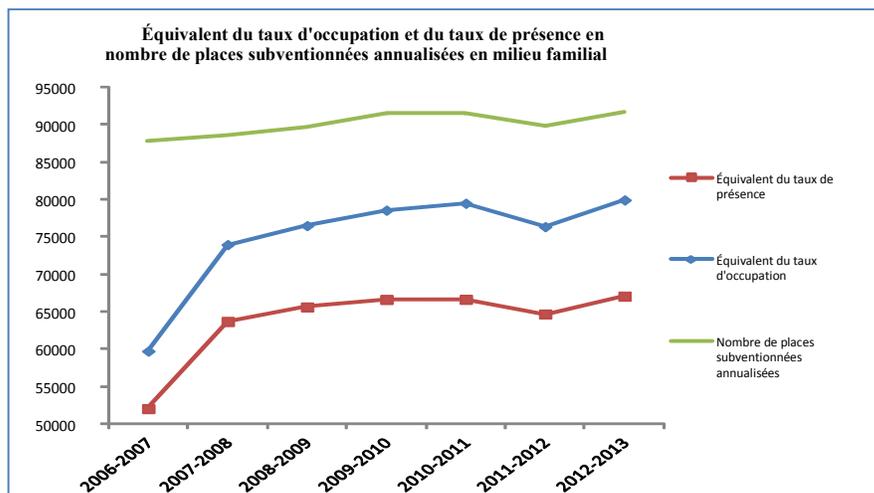
Pour mieux visualiser ce phénomène, les taux d'occupation et de présence sont convertis en équivalent de nombres de places. Le graphique suivant en montre l'évolution.



• **BC**

La situation doit être analysée différemment dans le cas des BC, car ce sont les RSG qui signent les ententes de service avec les parents et qui reçoivent la subvention afférente. Ce sont aussi les RSG qui remplissent les fiches d'assiduité qu'elles font signer aux parents pour déclarer les présences réelles. De plus, contrairement aux CPE dont une partie de la subvention de fonctionnement est basée sur le nombre de places (frais reliés aux locaux et frais généraux), les RSG ne reçoivent aucune subvention pour les places inoccupées.

Le taux d'occupation des places en milieu familial est passé de 83,4 % en 2007-2008<sup>4</sup> à 87,2 % en 2012-2013. Pour la même période, le taux de présence est passé de 86,1 % à 83,9 %.



## 2.4 LA RÉPONSE AUX BESOINS DES PARENTS

Outre les absences inévitables, lorsque les enfants sont malades et lorsque les parents sont en vacances, une partie de l'écart entre l'occupation des places selon les ententes de service et la présence des enfants peut être causée par une inadéquation entre les ententes de service et les besoins réels des

4. L'exercice 2007-2008 est le premier exercice complet d'existence des BC qui ont été créés le 1<sup>er</sup> juin 2006.

parents. Par exemple, des parents signent des ententes de service pour une fréquentation à raison de cinq jours par semaine alors qu'ils ont des besoins de garde à temps partiel, ou ils signent des ententes dont la date de début de fréquentation qui y est indiquée est antérieure à la date réelle à laquelle l'enfant commence à fréquenter le service de garde.

L'enquête de 2009 sur l'utilisation, les besoins et les préférences des parents en matière de service de garde révèle 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.

De plus, malgré certaines variations, la proportion d'emplois atypiques (c'est-à-dire le travail à domicile, autonome, à la pige, dont l'horaire est imprévisible, ou encore le cumul de plusieurs emplois) demeure non négligeable : environ 4 travailleurs sur 10 occupent un emploi caractérisé par l'une ou plusieurs des formes d'atypisme étudiées dans cette enquête, et ce, tant chez les mères que chez les pères. Cela devrait se répercuter sur la demande de services de garde atypiques.

Les travaux du Chantier ont mis en lumière des problématiques particulières au milieu familial comme un manque d'information des parents quant à leurs droits et leurs recours, l'absence d'une entente de service prescrite RSG-parents, l'absence d'une entente de subvention entre les RSG et la ministre, et la difficulté pour les BC d'avoir une relation directe avec les parents.

## 2.5 LES PRATIQUES DE GESTION

Le constat posé sur les pratiques de gestion se fonde sur l'analyse des rapports financiers annuels des CPE et des BC, puisque leurs résultats financiers sont le reflet de leurs décisions de gestion.

- CPE

La prestation de services des CPE doit respecter les articles 6 et 8 du Règlement sur la contribution réduite (RCR).

6. En contrepartie de la contribution réduite, le prestataire de services de garde doit fournir à un enfant de moins de 5 ans au 30 septembre de l'année de référence :

1<sup>o</sup> des services de garde éducatifs pendant une période continue de garde maximale de 10 heures par jour;

8. Le prestataire de services de garde s'acquiesce des obligations prévues aux articles 6, 7 et 12 en tenant compte de l'organisation des services, des jours de fréquentation nécessaires à l'enfant et en assurant au parent des heures de prestation de services correspondant à ses besoins de garde et réparties sur l'ensemble de ses heures d'ouverture.

Toutefois, le titulaire d'un permis de centre ou de garderie doit assurer la prestation des services selon une plage horaire s'échelonnant au moins de 7 h à 18 h.

Bien qu'ils soient soumis aux mêmes exigences pour ce qui est de l'amplitude des heures d'ouverture et du nombre d'heures de prestation auquel les parents ont droit en contrepartie de la contribution réduite, la quantité de ressources utilisées par les CPE pour rendre les services est variable.

Or, la quantité de ressources que les CPE utilisent est un élément déterminant de leur santé financière. Cela est particulièrement vrai pour les ressources affectées aux services directs aux enfants, étant donné l'importance de cette dépense. L'indicateur retenu pour évaluer cet aspect de la gestion des CPE est le nombre d'heures travaillées par le personnel de garde par jour d'occupation. Pour une installation de 80 places ayant une rémunération horaire moyenne de 20 \$, un écart de 5 % des heures travaillées par jour d'occupation a des retombées de plus de 20 000 \$.

Une première analyse de la situation révèle que les CPE ayant enregistré des déficits d'exercice durant quatre années consécutives ont en commun d'utiliser plus de ressources que la moyenne pour une prestation de services équivalente. Deux facteurs contribuent principalement à cette situation : un nombre plus élevé d'heures travaillées par jour d'occupation et un nombre plus élevé de jours d'absence rémunérés. La rémunération horaire du personnel de garde n'a pas d'incidence, puisque ces CPE appliquent généralement le *Guide concernant la classification et la rémunération du personnel salarié*. De plus, bien que le fait que le personnel soit syndiqué puisse occasionner des coûts particuliers, ce n'est pas nécessairement un facteur explicatif des déficits d'exercice.

Une analyse plus fine serait nécessaire pour bien comprendre la dynamique derrière ces statistiques.

- BC

Les BC utilisent moins de ressources que celles prévues dans les modèles d'organisation sur lesquels leurs budgets de fonctionnement sont établis :

- 51,2 % consacrent moins que 75 % des ETC prévus pour les agentes de conformité;
- 51,8 % consacrent moins que 75 % des ETC prévus pour les agentes de soutien pédagogique et technique;
- 70,7 % consacrent au-delà de 100 % des ETC prévus pour le personnel de direction.

## 2.6 LES RÈGLES BUDGÉTAIRES

Les membres du Chantier ont porté leur attention sur la subvention de fonctionnement des CPE et sur la subvention de fonctionnement des BC.

- Subvention de fonctionnement des CPE

Près de 15 ans après la mise en vigueur de la structure actuelle de financement, il s'avère que les règles budgétaires n'encouragent pas les économies d'échelle ni suffisamment l'offre de garde atypique. Elles ne s'appuient pas sur des modèles d'organisation du travail, ni pour les fonctions d'encadrement et de soutien, ni pour la prestation de services directs aux enfants. Elles n'incitent pas davantage les prestataires à optimiser la réponse aux besoins réels des parents (remplacement des enfants absents). Enfin, les règles budgétaires sont devenues complexes en raison de toutes les particularités qui se sont additionnées au cours des années.

- Subvention de fonctionnement des BC

Les BC sont regroupés par strates de 140, 150 ou 200 places subventionnées, donnant ainsi 12 modèles de financement possibles. Compte tenu des tailles effectives des BC, ils se retrouvent tous dans les neuf premiers modèles. Par ailleurs, le fait qu'une forte proportion d'entre eux dégagent des surplus d'exercice supérieurs à 10 % de leurs dépenses et que la dotation en personnel s'éloigne des modèles proposés soulève des questions quant au réalisme de ces modèles et à l'équité du calcul de leur subvention.

## 2.7 LA CONTRIBUTION PARENTALE

Le 1<sup>er</sup> septembre 1997, le montant de la contribution parentale réduite a été fixé à 5 \$ par jour. Il a été augmenté à 7 \$ le 1<sup>er</sup> janvier 2004, et n'a plus été haussé par la suite. Ce gel a entraîné un déséquilibre des parts respectives qui avaient été prévues lors de l'implantation du programme, car le coût des services n'a cessé de croître. Ainsi, la contribution des parents est passée d'environ 20 % en 1997-1998 à 12,8 % en 2002-2003, au terme du rattrapage salarial qui avait commencé en 1999-2000. Elle a remonté à 13,6 % en 2003-2004, année où elle a été fixée à 5 \$ durant neuf mois et à 7 \$ durant trois mois. En 2004-2005, première année où le tarif a été à 7 \$ toute l'année, la part des parents s'élevait à 17,2 %. Elle n'a cessé de décroître jusqu'en 2012-2013 pour s'établir autour de 13,5 %.

### 3 LES PERSPECTIVES ET LES SOLUTIONS

Aujourd'hui, l'essence de la vision partagée en 1997 subsiste, soit celle d'un réseau de qualité, efficace et performant, qui se concrétise dans des CPE et des BC qui :

- offrent des services accessibles répondant adéquatement aux besoins des familles et des enfants, notamment ceux ayant des besoins particuliers;
- fournissent des services de qualité en matière d'accompagnement des apprentissages des jeunes enfants et d'accueil des parents;
- gèrent leurs ressources financières et humaines de manière à assurer une utilisation optimale des fonds publics;
- sont constitués en structures organisationnelles optimales permettant l'atteinte des objectifs d'accessibilité, de qualité et de pérennité.

Pour poursuivre la réalisation de cette vision, les membres du Chantier partagent l'intention d'agir sur trois grands axes :

- la consolidation des structures organisationnelles et l'optimisation de l'offre de service en milieu familial;
- le financement, l'optimisation des ressources et l'utilisation des places;
- l'accompagnement et les mesures transitoires et d'exception.

Les pistes de solution présentées sont constituées d'éléments de deux ordres : a) des intentions clairement partagées et b) des pistes d'action plus ciblées qui méritent d'être examinées davantage. L'ensemble de ces éléments devra d'ailleurs faire l'objet d'analyses et de validations plus approfondies afin de s'assurer de leur réussite.

#### 3.1 LA CONSOLIDATION DES STRUCTURES ORGANISATIONNELLES ET L'OPTIMISATION DE L'OFFRE DE SERVICE EN MILIEU FAMILIAL

Les travaux du Chantier ont permis de dégager des pistes de solution qui semblent prometteuses pour réduire les disparités entre les entreprises sur le plan financier et garantir une qualité de services comparable à travers tout le réseau.

##### 3.1.1 LES STRUCTURES ET LES ORGANISATIONS

Les pistes suivantes pourraient accroître l'efficacité globale du réseau et la performance des entreprises à l'égard de l'utilisation des ressources dont elles disposent.

- **Favoriser le regroupement de CPE lorsque c'est possible (démarche volontaire, mais encouragée)**

Cette voie prometteuse créera un effet de synergie positive sur la gouvernance et la gestion des CPE, pourvu qu'elle se réalise dans le cadre d'une démarche accompagnée de mesures de soutien, tant pour les entreprises qui se regrouperont que pour celles pour qui cette option n'est pas possible.

Pour ce faire, il faut :

- réviser les règles budgétaires pour favoriser les regroupements;
  - instaurer une mesure incitative pour que le nouveau CPE issu d'un regroupement démarre sur des bases solides sur le plan financier;
  - ajouter une mesure compensatoire pour les CPE dont la localisation des installations ne permet pas le regroupement avec un autre CPE;
  - encourager le conseil d'administration à examiner l'opportunité de regroupement, avec l'assistance du Ministère et l'expertise du réseau, lorsqu'un changement se produit, notamment au niveau de la direction du CPE;
  - amener les CPE qui font le choix de demeurer petits à obtenir un financement complémentaire en provenance du milieu, en sus de la subvention du Ministère et des contributions parentales.
- **Accroître les stratégies et les mécanismes de mutualisation**

La mutualisation permet de réduire le coût des achats de biens et de services, et donc, d'accroître le potentiel des budgets disponibles. Les marges de manœuvre qui s'en dégagent peuvent ainsi être réaffectées en fonction des priorités.

Pour ce faire, il faut :

- accroître les stratégies de mutualisation de services, de gestion et d'achats afin de profiter d'économies d'échelle;

Il existe déjà un certain nombre d'initiatives en ce sens et elles donnent des résultats. On pense particulièrement à des mutuelles d'achats et à des mutuelles de prévention en matière de santé et de sécurité au travail, mais aussi, à plus petite échelle, à une mutualisation de services de gestion. Par ailleurs, il serait important de regarder les facteurs qui encourageraient les CPE à adopter de telles formules et ainsi réaliser des économies ou des gains d'efficacité.

- encourager l'échange d'expertise entre les CPE et les BC.

L'expérience et le savoir-faire acquis par chacune des entreprises doivent davantage être mis à profit au bénéfice de tout le réseau.

- **Soutenir l'amélioration continue de la qualité des services de garde**

En plus d'assurer le bien-être et la sécurité des enfants, les prestataires de services doivent appliquer un programme éducatif qui favorise le développement des enfants sous différentes dimensions : affective, physique et motrice, sociale et morale, cognitive et langagière. Pour offrir les mêmes chances de développement à tous les enfants, il faut :

- élaborer et mettre en œuvre des mesures structurantes pour s'assurer de la qualité du programme éducatif appliqué par tous les prestataires de services de garde comme le prévoit le plan stratégique 2012-2017 du Ministère;
- évaluer la qualité des programmes éducatifs appliqués par les prestataires de services;
- explorer l'opportunité d'adapter le financement en fonction d'une standardisation des critères de qualité des CPE.

- **Consolider la gouvernance**

La gouvernance est la pierre d'assise de toute organisation. Dans le contexte d'entreprises d'économie sociale, l'implication des milieux communautaires, institutionnels et des affaires apporte un soutien important aux parents administrateurs dont le rôle au conseil d'administration doit demeurer prépondérant.

En plus de maintenir un soutien individualisé aux conseils d'administration qui en font la demande, il faut :

- tenir un forum sur la gouvernance, axé notamment sur la consolidation de la composition des conseils d'administration avec des membres de la communauté, tout en réaffirmant le rôle prépondérant des parents administrateurs.

- **Assurer une meilleure cohérence entre la répartition des places subventionnées et les objectifs de consolidation**

La création de places doit être cohérente avec la perspective de consolidation du réseau des CPE. De plus, une gestion intégrée du bassin de places subventionnées servirait l'objectif de mieux répondre aux besoins des parents.

Pour ce faire, il faut :

- accorder la priorité, dans la mesure où ils répondent à des besoins, aux projets ayant pour effet de consolider le réseau des CPE :
  - ✓ en réaffectant les places récupérées auprès de promoteurs incapables de respecter leur engagement de réalisation;
  - ✓ en récupérant les places inoccupées de manière permanente, pour les réaffecter là où il y a des besoins à combler;
- poursuivre les discussions avec les associations représentatives des RSG pour que les BC puissent récupérer, sous certaines conditions, les places inoccupées chez des RSG et les attribuer à d'autres RSG, selon les besoins des parents dans le territoire du BC.

### 3.1.2 L'OPTIMISATION DE L'OFFRE DE SERVICE EN MILIEU FAMILIAL

Afin d'optimiser l'offre de service en milieu familial, les travaux du Chantier ont permis d'envisager des mesures qui visent, d'une part, à mieux encadrer l'offre de service des RSG afin que les parents obtiennent des services qui répondent à leurs besoins et, d'autre part, à soutenir davantage les BC dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en ce qui concerne l'administration des subventions et l'utilisation des places subventionnées par les RSG.

Pour ce faire, il faut :

- **Adopter un formulaire d'entente de service RSG-parents**

Recourir à une entente de service prescrite RSG-parents contribuerait à protéger le droit des parents d'obtenir des services qui répondent à leurs besoins et auxquels ils ont droit en vertu du RCR.

- **Encadrer les obligations des RSG en matière de prestation de services et eu égard à l'utilisation des subventions**

S'assurer que les RSG respectent leurs obligations à titre de prestataires de services subventionnés, soit par une disposition législative ou réglementaire, soit par la signature d'ententes de subvention entre les RSG et la ministre.

- **Sensibiliser les RSG et leurs associations représentatives**

Sensibiliser les RSG et leurs associations représentatives à l'enjeu que constituent les pratiques inappropriées de certaines d'entre elles eu égard à l'utilisation des subventions. Ces pratiques d'une minorité de RSG entachent la réputation de la profession et diminuent l'attrait de la garde en milieu familial auprès des parents.

- **Préciser le mandat des BC en matière d'information aux parents**

Clarifier les fonctions déléguées aux BC en matière de relations avec les parents, notamment à l'égard du sixième paragraphe de l'article 42 de la LSGEE qui dit que le BC a pour fonction de « rendre disponible aux parents de l'information concernant la prestation de services de garde en milieu familial ». Le rôle plus actif des BC à cet égard améliorera la réponse aux besoins des parents et contribuera à contrer les pratiques inappropriées de certaines RSG.

- **Constituer un fonds de défense collectif pour les BC**

Explorer l'option d'utiliser un fonds de défense collectif pour soutenir financièrement les BC qui doivent défendre leurs décisions à la suite de contestations judiciaires des RSG.

## 3.2 LE FINANCEMENT, L'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET L'UTILISATION DES PLACES

Les CPE profitent de deux sources de financement : la subvention de fonctionnement du Ministère et les revenus de contributions parentales. Les revenus autonomes sont peu présents. Quant aux BC, leur seule source de financement réside dans la subvention de fonctionnement que le Ministère leur accorde.

Les perspectives suivantes sont partagées par les membres du Chantier :

- réviser et simplifier les règles budgétaires;
- accroître l'efficacité de la gestion des ressources des CPE et des BC;
- optimiser l'utilisation des places subventionnées;
- soutenir les entreprises dans un objectif d'équilibre budgétaire et de saine gestion du patrimoine immobilier.

Parce qu'elles sont étroitement liées entre elles, les pistes d'action relatives aux trois premières perspectives sont présentées dans un même ensemble.

### 3.2.1 LA RÉVISION DES RÈGLES BUDGÉTAIRES, L'EFFICACITÉ DE LA GESTION DES RESSOURCES DES CPE ET DES BC ET L'UTILISATION DES PLACES SUBVENTIONNÉES

Les règles budgétaires représentent un moyen efficace de cohésion pour un réseau tel celui des CPE et des BC, car elles incarnent en quelque sorte les orientations et les priorités ministérielles.

Les membres du Chantier partagent la perspective de règles budgétaires qui appuient la réalisation des orientations en matière de qualité des services, de performance organisationnelle et de gestion des ressources.

C'est dans ce contexte qu'ils recommandent d'explorer un certain nombre de pistes, lesquelles exigent cependant la réalisation d'analyses d'impact avant d'y donner suite.

- **Revoir la structure de la subvention de fonctionnement des CPE**

Cette révision vise à favoriser les regroupements de CPE et à rendre la subvention cohérente avec le concept d'une entreprise qui gère plus d'une installation. Elle vise aussi à simplifier les règles budgétaires.

Pour ce faire, il faut :

- revoir le financement des frais généraux de manière à tenir compte des économies d'échelle et favoriser les regroupements de CPE;
- ajouter une mesure spécifique pour assurer la viabilité des petits CPE pour qui le regroupement ne serait pas la meilleure option en raison de la localisation de leurs installations;
- explorer les possibilités de simplification des règles budgétaires.

- **Rendre la subvention de fonctionnement des BC plus équitable**

Pour ce faire, il faut :

- rechercher des moyens de rendre la subvention plus équitable entre les BC, par l'ajout de strates intermédiaires ou par l'établissement d'un lien plus étroit avec les fonctions que les BC doivent exercer auprès des RSG et des parents;
- réviser les modèles d'organisation du travail en regard de l'utilisation réelle des ressources par les BC et de leurs mandats.

- **Ajuster le financement des CPE en fonction de normes standardisées d'efficience**

Une harmonisation des pratiques en matière d'organisation du travail (portant autant sur la structure d'encadrement et de soutien que sur la gestion des horaires du personnel de garde et la gestion des groupes) pourrait permettre une utilisation plus performante des subventions. Cette piste requiert que des modèles d'organisation du travail soient conçus et validés au préalable auprès du réseau.

- **Instaurer un identifiant unique pour les enfants**

Cette mesure, qui fait consensus, permettra au Ministère d'avoir une meilleure connaissance de la clientèle. Elle consiste en la mise en place d'un dépôt centralisé de données pour l'identification unique de la clientèle des services de garde éducatifs. Le but est de fournir de l'information fiable, de qualité et précise sur la clientèle. Grâce à cette information de qualité et à la connaissance améliorée de la clientèle des services de garde, le Ministère pourra se doter d'outils lui permettant de fournir des services mieux ciblés et mieux contrôlés, ce qui se traduira par une optimisation des ressources allouées aux services de garde, de même que par une

augmentation de la satisfaction de la clientèle. Cette mesure permettra notamment d'améliorer la connaissance des pratiques reliées à l'occupation des places subventionnées selon les ententes de service, entre les parents et le service de garde, et à la présence réelle, afin d'optimiser le financement des services de garde.

- **Ajouter une norme d'optimisation liée au taux de présence global**

Cette piste viserait à réduire l'écart observé entre le taux d'occupation selon les ententes de service et le taux de présence réelle des enfants, afin que les subventions financent des services réellement fournis aux parents. La même mesure s'appliquerait aux CPE et aux RSG, avec les adaptations nécessaires.

À l'instar du seuil de performance lié au taux d'occupation, la subvention pourrait être ajustée selon l'atteinte d'un taux de présence minimal exigible à convenir. Ce taux tiendrait compte des jours de fermeture pour lesquels le CPE peut réclamer la subvention ainsi que d'un pourcentage raisonnable d'absence des enfants dans une année (maladies et vacances). C'est le taux de présence global du service de garde qui serait visé par cette mesure, et non pas la présence individuelle de chaque enfant.

- **Bonifier le financement pour encourager davantage la garde atypique**

Bonifier le financement pour encourager la réponse aux besoins autres que la garde à temps plein, de jour, du lundi au vendredi (garde à temps partiel, sur appel, horaires étendus, etc.).

### 3.2.2 L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET LA SAINTE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

Les membres du Chantier sont préoccupés par la situation des entreprises qui n'atteignent pas l'équilibre budgétaire et les répercussions que cette situation peut avoir sur la qualité des services fournis aux enfants. La préservation des immobilisations dont elles sont propriétaires doit aussi faire l'objet d'une attention particulière.

En conséquence, des pistes d'action ayant pour effet de diminuer le nombre d'entreprises en déficit et d'assurer une saine gestion des immobilisations devraient être adoptées, à savoir :

- mettre en place des stratégies et des mécanismes pour responsabiliser davantage les CPE eu égard à la planification budgétaire, dans une optique d'équilibre budgétaire;
- utiliser davantage le plan de redressement pour les entreprises en sérieuse difficulté financière. Selon l'ampleur du redressement, le Ministère pourrait nommer un observateur au conseil d'administration pour s'assurer de la progression des mesures de redressement;
- réaliser une planification quinquennale des travaux d'entretien des immeubles;
- créer et provisionner un fonds de prévoyance pour l'entretien et la préservation des immeubles, à même la subvention de fonctionnement annuelle des CPE.

### 3.3 L'ACCOMPAGNEMENT

L'accompagnement englobe le soutien apporté aux CPE et aux BC, notamment en matière de développement des compétences, de gestion financière et de relations de travail, ainsi que les mesures transitoires à prévoir pour la mise en œuvre des pistes d'action.

### 3.3.1 LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

- **Accentuer le soutien aux entreprises en difficulté financière**

Pour ce faire, il faut :

- procéder à l'examen individuel des CPE et des BC dont la viabilité est en péril, selon des indicateurs reconnus et partagés avec le réseau;
- déployer des interventions concertées et proactives du Ministère et des associations auprès des CPE et des BC en situation de vulnérabilité, et ce, par une offre de service-conseil adaptée.

- **Encourager le maintien et le développement des compétences**

Pour ce faire, il faut :

- mettre en place des stratégies de formation et de développement du personnel de direction en partenariat avec les établissements d'enseignement d'ordre universitaire, accessibles dans toutes les régions du Québec;
- revoir la stratégie de formation des membres des conseils d'administration de manière à s'assurer d'une bonne compréhension de l'importance de leur rôle et de leurs responsabilités;
- assurer un suivi régulier de la situation concernant la disponibilité du personnel de garde détenant une formation reconnue;
- poursuivre les stratégies de formation du personnel de garde, tant pour la formation qualifiante de base que pour le perfectionnement continu.

### 3.3.2 LES MESURES TRANSITOIRES ET D'EXCEPTION

Tous s'accordent sur la nécessité d'offrir des mesures transitoires et d'exception pour assurer une mise en œuvre harmonieuse des pistes d'action proposées, notamment celles visant la consolidation des structures organisationnelles.

## 3.4 LA CONTRIBUTION PARENTALE

Les membres du Chantier conviennent qu'une hausse de la contribution parentale rétablirait un juste équilibre entre la part des parents et celle de l'État. Cependant, il faudrait que l'augmentation ne crée pas de choc tarifaire et que les répercussions sur les familles à faible revenu puissent être atténuées par des mesures fiscales si nécessaire. Par la suite, un mécanisme d'indexation annuel devrait s'appliquer.



## 4 CONCLUSION

Le Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement a permis de faire le point sur la situation actuelle du réseau. Il a également fourni aux associations l'occasion d'échanger entre elles et avec le Ministère sur leurs principales préoccupations.

Le réseau des services de garde éducatifs doit traverser le temps et garantir aux enfants à venir les mêmes possibilités d'épanouissement et de développement que ce qu'il offre aux enfants qui bénéficient actuellement de ses services.

L'une des principales forces du réseau des CPE et des BC réside dans la conviction du Ministère, des associations, des administrateurs, des gestionnaires et du personnel de garde quant à l'importance de la contribution des prestataires de services de garde éducatifs à l'enfance au développement, au bien-être et à l'égalité des chances des enfants qui leur sont confiés.

Pour assurer sa pérennité, le réseau doit maintenant s'engager dans une étape de consolidation structurelle avec l'appui du Ministère.

Par ailleurs, le Chantier a fait ressortir des préoccupations à l'égard de la qualité des services qui doit être équivalente en milieu familial et en CPE.

Des enjeux émergent notamment quant à l'utilisation des places subventionnées et à l'écart qui se creuse entre l'offre de service et les besoins réels des parents. Or, sur ce dernier point, le deuxième alinéa de l'article 1 de la LSGEE est clair :

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.

Il ressort de cet exercice que les associations et le Ministère partagent un bon nombre de perspectives et d'observations. Des intentions stratégiques sont affirmées conjointement alors que des pistes d'action discutées constituent des solutions à considérer avec sérieux, étant entendu que la complexité et la sensibilité de plusieurs d'entre elles requièrent des travaux ultérieurs pour en mesurer tous les effets.



## ANNEXE : SYNTHÈSE DES PISTES D'ACTION

SYNTHÈSE DES PISTES D'ACTION	
PISTES PARTAGÉES	PISTES À EXPLORER ET À VALIDER
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favoriser le regroupement de CPE lorsque c'est possible (démarche volontaire, mais encouragée)</li> <li>• Accroître les stratégies et les mécanismes de mutualisation</li> <li>• Soutenir l'amélioration continue de la qualité des services de garde</li> <li>• Consolider la gouvernance</li> <li>• Assurer une meilleure cohérence entre la répartition des places subventionnées et les objectifs de consolidation</li> <li>• Adopter un formulaire d'entente de service RSG-parents</li> <li>• Encadrer les obligations des RSG en matière de prestation de services et eu égard à l'utilisation des subventions</li> <li>• Sensibiliser les RSG et leurs associations représentatives aux pratiques inappropriées de certaines d'entre elles eu égard à l'utilisation des subventions</li> <li>• Préciser le mandat des BC en matière d'information aux parents</li> <li>• Constituer un fonds de défense collectif pour les BC</li> <li>• Revoir la structure de la subvention des CPE</li> <li>• Rendre la subvention de fonctionnement des BC plus équitable</li> <li>• Instaurer un identifiant unique pour les enfants</li> <li>• Bonifier le financement pour encourager davantage la garde atypique</li> <li>• Responsabiliser les entreprises en matière de planification budgétaire et de gestion du patrimoine immobilier</li> <li>• Accentuer le soutien aux entreprises en difficulté financière</li> <li>• Encourager le maintien et le développement des compétences</li> <li>• Prévoir des mesures de transition et d'exception pour assurer une mise en œuvre harmonieuse des pistes d'action proposées</li> <li>• Augmenter la contribution parentale et l'indexer par la suite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir les mécanismes les plus appropriés pour encourager les regroupements des CPE</li> <li>• Simplifier les règles budgétaires des CPE</li> <li>• Ajuster le financement des CPE en fonction de normes standardisées d'efficience</li> <li>• Ajuster le financement en fonction d'une norme d'optimisation liée au taux de présence global</li> <li>• Définir le juste niveau d'indexation de la contribution parentale et les mécanismes d'atténuation pour les familles à faible revenu</li> </ul>



**BUDGET 2014-2015**  
**HAUSSE DE LA PLACE À CONTRIBUTION RÉDUITE : OUI, MAIS...**

**Québec, le 20 février 2014** - Le Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance (CQSGEE) est favorable à la hausse de la place à contribution réduite prévue au budget 2014-2015 qui a été déposé à l'Assemblée nationale par monsieur Nicolas Marceau, ministre des Finances et de l'Économie du Québec.

Dans ce secteur important de l'activité économique du Québec, aucune hausse n'a été effectuée depuis 10 ans. Conséquence : la part de la contribution parentale n'a cessé de diminuer, passant de 17,2 % en 2004-2005 à 13,4 % en 2013-2014. Mais, **ATTENTION** ! En tant que représentant patronal, le CQSGEE se questionne sur certains éléments non-négligeables.

« Dans le cadre de représentations effectuées au cabinet de madame Nicole Léger, ministre de la Famille, le CQSGEE a défendu l'idée d'augmenter les tarifs. Des tableaux d'analyse actuarielle ont d'ailleurs été déposés à plusieurs reprises à cet effet. Cependant, il est clair que nous nous inquiétons pour les familles à faibles revenus qui seront éprouvées par cette hausse considérable. Il faut absolument tenir compte de leur situation financière », affirme la directrice générale de l'organisme, madame Francine Lessard.

De plus, l'utilisation de ces nouvelles sommes sera à surveiller. « La contribution des parents du Québec doit directement servir à l'amélioration continue de la qualité et à la pérennité des services de garde éducatifs à l'enfance et non au redressement des finances publiques », ajoute madame Lessard.

**À propos du CQSGEE**

*La mission du Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance (CQSGEE) est de représenter les intérêts collectifs de ses membres actifs (centres de la petite enfance et bureaux coordonnateurs) ainsi que promouvoir et soutenir l'amélioration continue de la qualité des services de garde éducatifs. Pour réaliser sa mission, le CQSGEE assure la communication, la consultation, la formation et l'information de manière constante et transparente avec ses membres actifs.*

- 30 -

**Renseignements :** Annie Dufour  
Coordonnatrice | Communications, activités et événements spéciaux  
Téléphone : 418 659-1521 | Cellulaire : 418 952-6201 | [adufour@cqsgee.qc.ca](mailto:adufour@cqsgee.qc.ca)

*Coût des places en garderies en fonction du revenu des parents*  
**LE CQSGEE CONTINUE DE DÉFENDRE LE PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ**

**Québec, le 29 octobre 2014** - Le Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance (CQSGEE) continue de défendre le principe d'universalité conformément à la volonté gouvernementale initiale d'accorder une chance égale à tous les enfants du Québec.

Tel qu'annoncé lors de sa création, le rapport préliminaire de la *Commission de révision permanente des programmes* doit être déposé d'ici la fin du mois d'octobre au président du Conseil du trésor, Martin Coiteux. Jusqu'à maintenant, ce que nous avons appris n'a rien de bien surprenant ! En effet, la présidente de la Commission, madame Lucienne Robillard, répond en tout point aux orientations nommées par Philippe Couillard, premier ministre du Québec, au lendemain des élections générales qui ont eu lieu en avril dernier. Tel que mentionné ce matin dans le quotidien La Presse : « *Le groupe proposerait une formule liant le coût des places en garderies aux revenus des parents. Ce serait la fin du taux égal pour tous les parents.* »

La position du CQSGEE est ferme : « Pour notre organisation, la modulation du tarif selon les revenus des parents n'est pas une option envisageable. Malgré le fait que nous sommes conscients que les familles utilisatrices des services de garde ne peuvent être exclues de l'effort collectif visant l'atteinte de l'équilibre budgétaire, nous continuons de prêcher pour le maintien de l'universalité. Cela n'exclut pas la possibilité d'une légère augmentation du tarif unique et d'une indexation au cours des prochaines années, tel que suggéré par le gouvernement précédent », insiste Francine Lessard, directrice générale. Le CQSGEE soulève toutefois qu'il faudra inévitablement y inclure des paramètres spéciaux pour protéger les familles à faibles revenus et ainsi continuer d'offrir l'accessibilité à toutes les familles du Québec.

D'ailleurs, le CQSGEE usera de son pouvoir d'influence lors d'une rencontre prévue dans les prochains jours avec madame Francine Charbonneau, ministre de la Famille, en réitérant ses appréhensions face à cet enjeu.

**À propos du CQSGEE**

*La mission du Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance (CQSGEE) est de représenter les intérêts collectifs de ses membres actifs (centres de la petite enfance et bureaux coordonnateurs) ainsi que promouvoir et soutenir l'amélioration continue de la qualité des services de garde éducatifs. Pour réaliser sa mission, le CQSGEE assure la communication, la consultation, la formation et l'information de manière constante et transparente avec ses membres actifs.*

