

Projet de loi 28 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

La commercialisation des services de garde éducatifs : les enfants en paieront le prix

Mémoire présenté à la Commission des finances publiques par

Camil Bouchard, Ph.D.
Gérard Malcuit, Ph.D.
Andrée Pomerleau, Ph.D.

Chercheurs et professeurs retraités
Ex-membres de l'Alliance de recherche sur le développement des enfants dans leur communauté
Université du Québec à Montréal

11 février 2015

Le gouvernement actuel favorise clairement les garderies commerciales dans le développement du réseau au détriment des CPE. Il ne s'en cache pas. La ministre de la Famille a maintes fois affirmé qu'elle préférerait ne pas « investir dans le béton » et prendre avantage des quelque 30% de places des garderies commerciales qui, selon une étude de son ministère, n'ont pas trouvé preneur. Les dispositions nouvellement prises ou envisagées vont toutes dans cette direction : limite des actifs nets des CPE à 180 000\$, maintien de la subvention au niveau de 2013-2014, exigence pour les CPE de contribuer à hauteur de 50% du coût des immobilisations, modulation des tarifs dans le présent projet de loi qui, avec la combinaison du nouveau crédit d'impôts fédéral à celui du Québec, a pour effet de rendre la fréquentation des CPE plus onéreuse que celle des garderies commerciales pour une majorité des catégories de revenu, et, finalement, développement de milliers de places en CPE reporté à 2021, autant dire aux calendes grecques.

Cette orientation gouvernementale nous inquiète beaucoup. Elle fait courir un gros risque aux enfants du Québec. Très gros. Celui de réduire l'accès pour les tout-petits aux meilleurs services de garde éducatifs dont nous disposons, avec ce que cela comporte d'impacts négatifs sur leur bien-être et leur développement. Nous nous en expliquons.

Une grande partie de nos enfants de moins de 5 ans, comme la plupart de ceux du monde occidental, passent une part importante de leur vie en service de garde extra-familial. Ce qu'ils y acquièrent vient compléter les acquis faits à la maison. Et quand, pour une raison ou l'autre, le milieu familial ne leur offre pas ce qu'il faut de façon adéquate, un milieu de garde de qualité peut y suppléer, ce qui serait le cas pour bon nombre d'enfants de milieux défavorisés.

Les données scientifiques montrent à répétition qu'il ne suffit pas de bichonner les jeunes enfants et leur offrir un environnement sécuritaire et sain. Pour assurer leur plein développement moteur, cognitif, langagier, social et affectif, familles et services de garde doivent aussi leur proposer des stimulations appropriées et variées, leur faire vivre des expériences et des occasions d'apprentissage pertinentes. Ce sont là les ingrédients essentiels pour y parvenir.

Les recherches, tant québécoises qu'internationales, indiquent que les enfants qui fréquentent des services de garde présentant de tels ingrédients obtiennent de meilleurs indices de développement cognitif et langagier, réussissent mieux à l'école ou sont moins nombreux à présenter des problèmes d'adaptation sociale et d'intégration économique plus tard que ceux qui ne fréquentent aucun service de garde ou des services de garde sans ces ingrédients. Cela est particulièrement évident pour les tout-petits de milieux ou de familles défavorisés. Nous y reviendrons.

Au Québec, les études sur la qualité des services de garde éducatifs indiquent que la majorité des services régis par la loi sont au moins de qualité passable. En clair, cela signifie que la santé et la sécurité des enfants qui les fréquentent ne sont pas compromises. Cependant, des composantes essentielles pour le développement des enfants (présence de programmes éducatifs, disponibilité de matériel approprié à l'âge, aménagement de l'environnement, qualité

des interactions du personnel, style de langage adressé aux enfants, qualification et stabilité du personnel, participation des parents, etc.) sont souvent inadéquates ou absentes. Invariablement, les services de garde de qualité **inadéquate** se retrouvent majoritairement dans les garderies commerciales et les services non-régis. À l'inverse, la majorité des CPE obtiennent des scores de bons à excellents.

Les plaintes recensées annuellement par le ministère de la Famille témoignent aussi d'un écart important de la qualité entre les types de services de garde. Année après année, ce sont les garderies commerciales qui font l'objet du plus haut taux de plaintes. Par exemple, en 2013-2014, ce taux par 1000 enfants est de 7 en CPE contre 24 en garderies commerciales non-subventionnées et 23 en garderies commerciales subventionnées.

Ces données confirment qu'il y a une différence dans la qualité des environnements éducatifs offerts dans les CPE et dans les autres services de garde. Cette différence n'est ni anodine ni sans effet. Ainsi, vous le savez, selon plusieurs études menées au Québec, dont les nôtres, le pourcentage d'enfants à risque d'éprouver des retards ou des vulnérabilités de développement est élevé chez les enfants de milieux défavorisés, de 26% à 45% dans certains quartiers de Montréal, en particulier. Toutefois, comme le démontre la recherche internationale, la fréquentation de services de garde éducatifs de qualité aurait un effet protecteur pour ces enfants. Chez nous, l'Enquête sur le développement des enfants de maternelle (EQDEM) portant sur la presque totalité des enfants de maternelle du Québec indique que le taux d'enfants vulnérables de milieux défavorisés est presque deux fois inférieur lorsqu'ils ont fréquenté régulièrement un service de garde éducatif avant la maternelle. Comme l'étude ne distingue pas le type de services de garde éducatifs fréquentés, on ne peut identifier lequel est associé à cet effet protecteur. Par contre, une étude récente de la Direction de santé publique de Montréal portant sur 1184 enfants indique que les enfants de *familles* défavorisées qui ont fréquenté uniquement un CPE sont 3 fois moins susceptibles de présenter une vulnérabilité à la maternelle que ceux qui n'ont fréquenté aucun service de garde et 2,5 moins que ceux qui ont fréquenté d'autres types de services de garde.

Bref, les services de garde éducatifs offerts en CPE présentent des indices de qualité supérieurs aux autres types de services de garde et sont associés à un meilleur état de préparation des jeunes enfants, notamment ceux de familles défavorisées. Toutefois, il est important de noter que, toute proportion gardée, les enfants de milieux défavorisés fréquentent moins les services de garde que ceux de milieux plus favorisés. Il est également important de retenir que les services qu'ils fréquentent sont souvent de qualité inférieure. En particulier, ces enfants sont moins nombreux à fréquenter des CPE, y participent plus tardivement et de façon moins intense que ceux de milieux plus favorisés. Il y a là un défi extrêmement important à relever.

Alors que le gouvernement adopte de nouvelles orientations sur le financement des services de garde éducatifs, il devrait être obsédé par deux objectifs : 1) renforcer le développement de services de qualité et 2) améliorer leur accessibilité à tous les enfants, surtout à ceux qui en ont le plus besoin. Le bien-être et le développement de nos jeunes enfants devraient primer sur toute autre considération. Depuis maintenant 17 ans, les CPE font la démonstration de leurs

compétences pour favoriser le développement des enfants qui leur sont confiés. Depuis maintenant 17 ans, des milliers d'éducatrices, de gestionnaires, de parents bénévoles et engagés dans les CA, de partenaires du réseau des CPE unissent leurs efforts pour construire un réseau de qualité qui a fait ses preuves. Le gouvernement voudrait désormais ralentir le développement de ce réseau pour en privilégier un autre dont les preuves restent à faire.

Nous pensons que le gouvernement a l'obligation éthique de démontrer le bien-fondé de cette orientation, particulièrement en ce qui a trait aux impacts qu'elle aura sur le bien-être et le développement des jeunes enfants confiés aux services de garde. À notre avis, il doit disposer de données robustes sur ces impacts avant de renoncer à développer un réseau qui a déjà clairement montré sa capacité à remplir la mission première des services de garde éducatifs. La question ultime que doit se poser le gouvernement est la suivante : comment une bascule vers des services de garde commerciaux profitera-t-elle à nos tout-petits ? En quoi cela vient-il améliorer leur sort, leur bien-être, leur développement, notamment en regard de leur préparation à l'école, et en particulier pour les jeunes enfants de familles ou de milieux défavorisés? Qui profitera le plus de cette bascule ?

Nos recommandations :

Des services de garde éducatifs de qualité sont une nécessité aussi bien pour l'égalité des chances des enfants que pour les besoins des parents, étudiants ou travailleurs. Ces services sont indispensables au développement social et économique du Québec. Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait s'inspirer de la sagesse, du courage et de la créativité des commissaires du rapport Parent. En 1963, alors que le Québec était réellement pauvre, ceux-ci recommandaient la gratuité pour la fréquentation des écoles primaires et secondaires. Résultat : le Québec compte aujourd'hui parmi les juridictions les plus scolarisées et les plus prospères au monde.

Recommandation 1 : Nous croyons que le présent gouvernement, plutôt que de transformer les services de garde éducatifs en machine à sous, devrait viser la gratuité des services de garde éducatifs pour les 0-5 ans. À court terme, il pourrait amorcer une telle politique tarifaire en maintenant les tarifs actuels non indexés pour les familles dont les revenus excèdent 75000\$ et en appliquant une modulation dégressive pour les tranches de revenus inférieurs à 75000\$.

Recommandation 2 : Nous recommandons au gouvernement de renforcer un réseau de services de garde éducatifs qui a fait ses preuves plutôt que de l'affaiblir, de renoncer à ralentir la création de nouvelles places en CPE et, au contraire, de privilégier le développement accéléré des places en CPE, principalement dans les milieux où les besoins des enfants sont les plus grands.