

**La petite enfance, premier maillon
essentiel de notre système
d'éducation publique**

**Mémoire présenté à l'Institut du
Nouveau Monde dans le cadre de la
Commission sur l'éducation à la petite
enfance**

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

Novembre 2016



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

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

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

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

Introduction

Le 19 septembre dernier, l'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPE) et l'Institut du Nouveau Monde (INM) annonçaient le lancement d'une commission indépendante sur l'éducation à la petite enfance. Cette initiative vise à faire le point sur la politique familiale du Québec, qui aura vingt ans en 2017, à faire le bilan des mesures en petite enfance et à amorcer une réflexion dans le but « d'établir une vision collective pour son avenir ».

La commission fera le tour du Québec afin d'entendre plusieurs acteurs issus de tous les milieux. Les mémoires et les échanges se feront autour des quatre enjeux suivants : la qualité, l'accessibilité, l'universalité et la gouvernance.

La Commission sur l'éducation à la petite enfance nous invite donc à partager nos préoccupations et nos propositions « relatives à l'éducation à la petite enfance et à son rôle à l'égard de l'égalité des chances de tous les enfants au Québec ».

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et la Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (FIPEQ), affiliée à la CSQ, saluent l'initiative de l'AQCPE et déposent le présent mémoire afin de contribuer à la réflexion.

Rappelons que la FIPEQ représente près de 14 000 responsables d'un service de garde en milieu familial et près de 2 000 travailleuses dans les installations des centres de la petite enfance (CPE). Elle est l'organisation syndicale la plus représentative dans le secteur de la petite enfance au Québec.

La CSQ et la FIPEQ ont produit plusieurs mémoires, documents d'information et outils afin de faire connaître leurs positions en matière d'égalité des chances pour les enfants du Québec. Nous reprendrons l'essentiel de ces positions et recommandations dans le présent mémoire en nous concentrant sur la qualité, l'universalité et l'accessibilité.

L'universalité et l'accessibilité à des services de garde éducatifs de qualité

Les premières années de la vie d'un enfant sont cruciales pour son développement futur. C'est là que se construit, entre autres, la maturité nécessaire pour l'entrée à l'éducation préscolaire. En 2008, l'enquête *En route vers l'école!*¹, réalisée par la Direction de santé publique (Agence de la santé et des services sociaux de Montréal), révélait l'importance d'agir tôt pour donner toutes les chances aux enfants de réussir et ainsi prévenir le décrochage scolaire.

Pour sa part, la récente enquête *Grandir en qualité*² de l'Institut de la statistique du Québec, qui a mesuré la qualité éducative dans les installations de centres de la petite enfance et dans les garderies non subventionnées, a démontré combien le fait de fréquenter un service de garde régi et subventionné a un effet positif sur l'évolution des tout-petits.

Les services de garde éducatifs à l'enfance régis et subventionnés sont une grande richesse pour le Québec. Non seulement ils ont permis à des milliers de femmes d'accéder au marché du travail, mais ils contribuent aussi au mieux-être, à l'épanouissement et au développement des enfants et à leur réussite future.

La CSQ et la FIPEQ considèrent que les services de garde à l'enfance font partie des services éducatifs offerts à la population québécoise au même titre que l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. Nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls à concevoir les services de garde éducatifs à l'enfance de cette façon. Par exemple, l'Organisation internationale du Travail (OIT) a publié en 2014 les *Directives de l'OIT sur la promotion du travail décent pour le personnel de l'éducation de la petite enfance*³. Dans ces directives, l'OIT écrit :

Parce qu'elle contribue notamment au droit de chaque enfant à une éducation de qualité sans discrimination, et compte tenu des avantages avérés qu'elle apporte aux enfants et à la société, [l'éducation à la petite enfance] devrait faire partie intégrante du droit fondamental à l'éducation et être perçue comme un service public d'intérêt général. Sur le plan socio-économique, elle devrait être considérée comme un investissement fondamental dans la richesse et le développement durable de chaque nation. Il convient donc d'accorder la priorité

¹ QUÉBEC. DIRECTION DE SANTÉ PUBLIQUE, AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2008). *En route pour l'école! Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais*, Rapport régional 2008, [En ligne], la DSP, 140 p. [publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_asssmpublications/978-2-89494-630-5.pdf].

² INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2014). *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs — Grandir en qualité 2014*, [En ligne], ISQ, 436 p. [grandirenqualite.gouv.qc.ca/resultat-2014.htm].

³ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (2014). *Directives de l'OIT sur la promotion du travail décent pour le personnel de l'éducation de la petite enfance*, [En ligne], Genève, Bureau international du Travail, 60 p. [ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/normativeinstrument/wcms_236530.pdf].

à la mise en place de services [d'éducation de la petite enfance] de haute qualité et universellement accessibles, voire gratuits, si possible. Les politiques relatives à l'enseignement préprimaire [...] devraient, dans la mesure du possible, viser la gratuité.

Nous sommes d'avis que le Québec devrait aller en ce sens et viser, idéalement, la gratuité de ces services à titre de « service public d'intérêt général », tout comme le sont les services de santé et d'éducation. En somme, les services de garde éducatifs à l'enfance sont la première étape, voire la fondation, de notre système d'éducation publique. Ces services ne peuvent donc être perçus sous le seul angle économique d'une aide à la garde des enfants pour les parents qui travaillent.

D'abord, les bienfaits sur le développement des enfants sont bien documentés. Plusieurs études ont démontré le lien préventif qui existe entre l'accessibilité à des services de garde, à l'éducation préscolaire de qualité, à la réussite scolaire et la lutte contre la pauvreté. Ces services assurent une meilleure égalité des chances à l'ensemble des jeunes Québécoises et Québécois, peu importe leur sexe, leur origine ethnique ou leur classe sociale. Ces bienfaits sont incontestables. Dans une récente étude portant sur les services éducatifs à l'enfance, les Services économiques de la Banque TD, par l'entremise de leur économiste en chef, confirment ce constat après avoir mené une revue de la littérature existante :

Toutes les études sur le sujet le confirment : l'enfant qui a reçu une éducation de qualité dans les premières années de sa vie a en général un meilleur développement cognitif et linguistique, ainsi que de meilleures notions de calcul, des compétences essentielles pour réussir dans la vie d'aujourd'hui. [...] En plus de favoriser le développement cognitif, les programmes d'éducation préscolaire influencent le développement socio émotionnel des enfants⁴.

Du point de vue économique, c'est toute la société québécoise qui bénéficie des investissements dans les services de garde à l'enfance. Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny ont publié une étude qui conclut notamment que chaque dollar investi dans le programme de services de garde subventionnés rapporte 1,47 \$ en revenus fiscaux. La Banque TD affirme, quant à elle, que « les gains se situent entre 1,49 \$ et 2,78 \$ ».

Le gouvernement reconnaît lui-même, dans sa Politique gouvernementale de prévention en santé lancée en octobre 2016, que « la fréquentation d'un service de garde éducatif de qualité favorise le développement global des enfants » et que « chaque 1 \$ investi dans la santé et le développement de la petite enfance permet d'économiser jusqu'à 9 \$ en services de santé, sociaux et juridiques ».

⁴ BANQUE TD (2012). *L'Éducation préscolaire présente des avantages généralisés et durables*, Étude spéciale, [En ligne], Services économiques TD, 10 p. [td.com/francais/document/PDF/economics/special/di1112_EarlyChildhoodEducation_fr.pdf].

Des gestes répétés vers la privatisation des services de garde éducatifs

La hausse et la modulation des tarifs, l'instauration d'un remboursement anticipé et les bonifications au crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants sonnent le glas de l'universalité des services de garde au Québec. Ces décisions gouvernementales constituent également une forme de subvention indirecte aux garderies privées non subventionnées et ont encouragé une progression fulgurante de la privatisation des services de garde. Entre 2007 et 2015, le nombre de places dans le privé a augmenté de 1 042 %⁵ !

La modulation fut introduite par le gouvernement en 2015 à la suite du premier rapport de la Commission permanente de révision des programmes, qui prétextait la forte augmentation des coûts du programme pour revoir les tarifs demandés aux parents. Or, dans son rapport de recherche sur les services de garde, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) démontre que cette prétention concernant l'explosion des coûts du programme est fautive.

La double structure tarifaire existant actuellement pour les services de garde (une pour les places subventionnées et l'autre pour celles non subventionnées) pose de sérieux problèmes. Avec la modulation, le gouvernement avait la prétention de rétablir la parité des coûts entre les différents types de services de garde. Or, une analyse des coûts nets des services subventionnés et non subventionnés montre qu'il existe une différence de coût significative pour divers niveaux de revenus familiaux. Dans plusieurs cas, le réseau subventionné n'est plus financièrement avantageux pour les familles québécoises. Il s'agit d'une situation qui est bien documentée depuis quelques années et qui ne fait qu'empirer avec la modulation.

La figure 1 ci-dessous montre les coûts nets quotidiens pour les deux réseaux dans le cas d'une famille avec deux revenus et un enfant en service de garde (avec une place non subventionnée à 35 \$ par jour). On note que, pour les revenus familiaux allant d'environ 100 000 \$ à 150 000 \$, le coût net des services non subventionnés est moins élevé que pour ceux subventionnés.

⁵ COUTURIER, Eve-Lyne et Philippe HURTEAU (2016). *Les services de garde au Québec : champ libre au privé*, Rapport de recherche produit pour l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (avril), 40 p. Également disponible en ligne : iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/Services_de_garde_WEB.pdf.

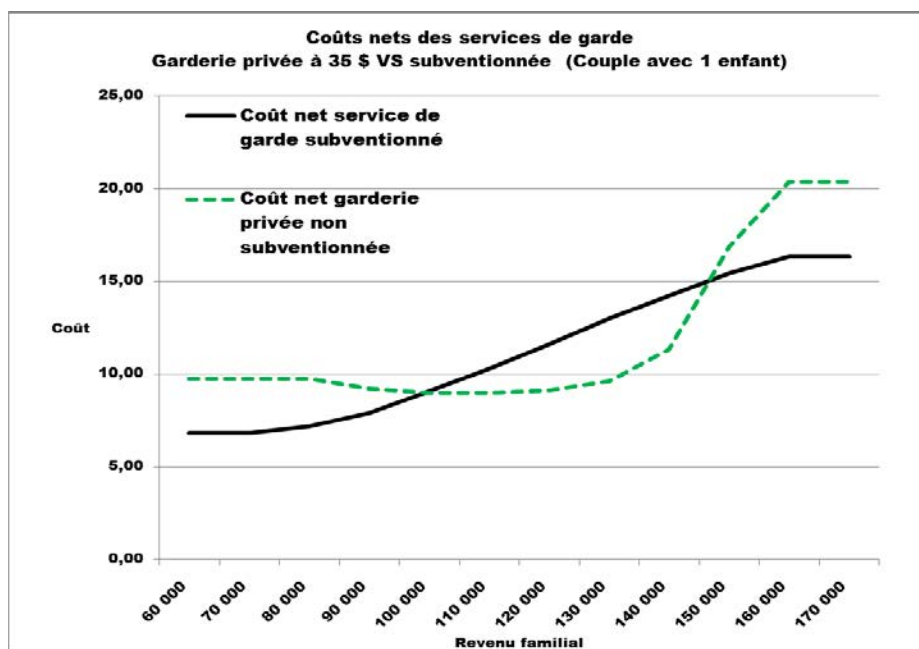


Fig. 1 — Comparaison du coût net entre les garderies non subventionnées à 35 \$ par jour et les services de garde subventionnés — Couple avec un enfant

Source : Ministère des Finances du Québec (2016). *Coût d'une place en service de garde*, [En ligne], [www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde-net-fr.asp] (Consulté le 2 novembre 2016).

L'effet de l'entrée en vigueur de la modulation des tarifs en avril 2015 commence à se faire sentir dans certaines régions du Québec puisque la contribution additionnelle était payable ce printemps lors de la production des déclarations de revenus 2015. Les parents ont ainsi eu toute une surprise et ont commencé à désertier les services de garde publics.

Un sondage préliminaire nous révèle que plusieurs responsables de services de garde en milieu familial ont des places inoccupées, ont fermé leur service par manque d'enfants ou se sont tournées vers le privé. On parle de 81 responsables en Abitibi, de 25 en Estrie, de 22 dans le Bas-Saint-Laurent, de 217 dans la région de la Capitale-Nationale et de Chaudière-Appalaches et de 45 dans les régions de Laval et de Lanaudière. Pour ces deux régions, cela représente 2 300 places disponibles au 30 septembre 2016.

Nous assistons donc présentement à l'accélération d'un nouveau modèle d'affaires pour l'éducation des tout-petits. Les services de garde éducatifs régis et subventionnés au Québec, enviés à travers le monde, sont remis en cause et tendent à disparaître graduellement.

Par ailleurs, les effets de la modulation sont multiples pour les familles, particulièrement pour celles séparées ou reconstituées. Aussi, la forte hausse de la contribution parentale pour la classe moyenne et les familles plus aisées constitue

une double ponction. Ces familles paieront les services une première fois par leurs impôts et une seconde fois par la contribution parentale majorée.

Tous ces efforts afin de hausser les tarifs des services publics sont basés sur un argumentaire voulant que les citoyennes et citoyens doivent contribuer à une part des coûts des services qu'ils obtiennent.

La CSQ s'oppose vigoureusement à une utilisation accrue de la tarification. L'universalité d'un service s'appuie sur son financement collectif par la fiscalité générale qui est et doit rester fortement progressive. Le financement est collectif, puisque nous reconnaissons que les services apportent des avantages à l'ensemble de la société et non uniquement à ses usagères et usagers.

À toutes ces actions s'ajoutent des coupes du côté des services régis et subventionnés de près de 275 millions depuis 2013. Pour les enfants de 0 à 17 mois, c'est 15 % moins d'argent disponible en 2016 et 33 % en moins pour les enfants de 4 ans et plus⁶. Pour le milieu familial, la subvention que les responsables reçoivent pour les enfants de plus de 18 mois augmentera d'un famélique 1,4 % entre 2013 et 2018.

De plus, ces coupes et la hausse des tarifs affectent particulièrement les femmes, et cela sur plusieurs plans : perte d'emplois, détérioration des conditions de travail, baisse de la participation au marché du travail. Le Conseil du statut de la femme (CSF), dans son avis sur l'impact de la modulation des tarifs de garde sur l'offre de travail des femmes, disait s'inquiéter « de l'impact qu'aurait une hausse du tarif des services de garde sur la participation des femmes de la classe moyenne au marché du travail⁷ ».

La CSQ ne comprend pas ces orientations du gouvernement visant à favoriser les garderies privées non subventionnées. Nous verrons dans la prochaine section que toutes les études montrent que la qualité des services est beaucoup plus élevée dans le réseau public subventionné que dans les garderies privées non subventionnées.

Pour toutes ces raisons, nous croyons qu'un changement de cap important s'impose. Nous proposons donc un retour à une contribution unique et universelle pour les services de garde éducatifs à l'enfance et la fin du système actuel comportant une double structure tarifaire. Les enfants occupant des places en garderies privées non subventionnées devraient être intégrés au réseau

⁶ CLOUTIER, Patricia (2016). « Coupes jusqu'à 33 % par enfant dans les CPE », *Le Soleil* (30 mai).

⁷ CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME (2014). *Impact d'une modulation de la contribution parentale aux services de garde subventionnés sur la participation des femmes au marché du travail*, Avis, [En ligne] (novembre), 38 p. [csf.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/avis-impact-dune-modulation-de-la-contribution-parentale-aux-services-de-garde-subventionnes.pdf] (Consulté le 2 novembre 2016).

subventionné, et les services de garde en petite enfance ne devraient plus donner droit au crédit d'impôt pour frais de garde.

À partir des données fournies par le ministère des Finances dans la mise à jour économique de l'automne 2014, nous estimons qu'environ 41 000 places subventionnées pourraient être créées par ce recentrage du crédit d'impôt⁸. Aucun enfant ne serait donc laissé sans une place en service de garde. Nous croyons qu'il est du devoir de la société québécoise d'offrir la meilleure qualité de services à nos enfants.

Finalement, il convient de rappeler que le gouvernement fédéral économise d'importantes sommes parce que le Québec a décidé de créer un réseau subventionné de services de garde éducatifs à l'enfance. Le fait que le Québec subventionne directement ces services plutôt qu'offrir uniquement un crédit d'impôt, comme c'est le cas dans les autres provinces canadiennes, fait économiser des millions de dollars au gouvernement fédéral.

Ainsi, plutôt que de réclamer une pleine compensation du gouvernement fédéral pour les sommes que le programme de services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés lui fait économiser, le gouvernement Couillard s'est tourné vers les familles québécoises en augmentant la tarification de ces services et a rogné sur la qualité en poussant les parents vers les garderies privées non subventionnées. Nous ne pouvons accepter cette capitulation devant Ottawa et demandons que le Québec exige une pleine compensation du gouvernement fédéral.

⁸ Le ministère des Finances du estime que le Québec investit 2,4 milliards de dollars pour les 220 000 places en services de garde à contribution réduite (en 2014). Cela représente un investissement annuel de 10,9 M\$ par 1 000 places. L'économiste Pierre Fortin et l'AQCPE estimaient qu'en 2014, la part du crédit d'impôt pour les services de garde à la petite enfance représentait environ 450 M\$ sur les 589 M\$ qu'a coûté le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants (le reste pour les pensionnats, les camps de jour, etc.). Ces 450 M\$ permettraient donc la création d'environ 41 000 places à contribution réduite ($450 \div 10,9 \times 1\ 000 = 41\ 284$).

Recommandations

Que le gouvernement :

1. Instaure des services de garde à contribution unique, réduite et universelle ;
2. Retire, pour les services de garde éducatifs à l'enfance, le droit au crédit d'impôt pour frais de garde et veille à ce que les enfants occupant des places en garderies privées non subventionnées soient intégrés au réseau régi et subventionné ;
3. Utilise les sommes économisées générées par le recentrage du crédit d'impôt pour frais de garde pour créer le nombre de places suffisant en services de garde à contribution réduite afin d'accueillir tous les enfants occupant actuellement des places en garderies privées non subventionnées ;
4. Se base sur une évaluation des besoins réels des parents par région, en tenant compte de la répartition des deux volets (CPE et milieu familial) pour la création de ces places subventionnées ;
5. Impose un moratoire sur l'octroi de permis pour des places en garderies privées non subventionnées ;
6. Réinvestisse de façon importante dans les services de garde régis et subventionnés ;
7. Exige du gouvernement fédéral les sommes qui lui sont dues pour le financement des services de garde.

La qualité des services de garde éducatifs

Julie Poissant, de l'Institut national de santé publique du Québec et auteure du mémoire déposé dans le cadre de la présente consultation, rappelle que « plusieurs études provenant de divers pays et du Québec démontrent que la fréquentation d'un service de qualité permet de favoriser l'équité dès le départ ». Le mot qualité se retrouve constamment dans la littérature scientifique. Tous s'accordent pour dire que la fréquentation d'un service de garde éducatif est bénéfique à la condition que ce service soit de qualité. Comment le gouvernement peut-il justifier le fait qu'il favorise les garderies privées non subventionnées qui connaissent des lacunes de plus en plus documentées à ce chapitre?

D'abord, les chiffres du ministère de la Famille confirment que les plaintes formulées par les parents sont beaucoup plus nombreuses dans les garderies privées que pour les autres types de services de garde. Ensuite, l'enquête *Grandir en qualité* révèle que quatre poupons sur dix sont exposés à des services de qualité insatisfaisante et que, pour les enfants de 18 mois et plus, un peu plus du tiers, soit 36 %, bénéficient d'une qualité éducative jugée insatisfaisante. Des lacunes liées à l'hygiène et à la sécurité des enfants ont été décelées dans ces services privés. Du côté des CPE, le pourcentage d'enfants bénéficiant de services bons ou excellents est 4 fois plus élevé que dans les garderies non subventionnées.

De plus, une enquête du ministère de la Famille auprès des propriétaires de garderies non subventionnées révèle « un très gros taux de roulement » des éducatrices. « Les enfants n'ont même plus ce qui est le plus important : une éducatrice stable avec qui créer un lien d'attachement significatif⁹ ».

Les coupes et la modulation mettent en péril la qualité dans les services de garde régis et subventionnés. Plusieurs CPE ont coupé dans les réunions pédagogiques, dans les heures de travail, voire procédé à l'abolition de postes, particulièrement du côté des préposées. La contribution de ces dernières est essentielle, notamment en matière d'hygiène et de salubrité des lieux, puisque ce sont elles qui désinfectent les jouets, voient à l'entretien de la literie, etc. Ces tâches sont maintenant confiées à des éducatrices à l'intérieur de leur temps de travail, en présence des enfants, ce qui laisse à penser que la relation éducatrices-enfants peut en être affectée.

Les conditions de travail sont donc en recul dans plusieurs cas et le climat de plus en plus difficile. Pourtant, plusieurs études le confirment, les conditions de travail des éducatrices concourent à la qualité des services offerts aux enfants. Ce sont deux facettes de la même réalité.

⁹ QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA FAMILLE (2014). *Portrait des garderies non subventionnées du Québec, Enquête auprès des propriétaires de garderies non subventionnées*, [En ligne], le Ministère, 96 p. [mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/portrait_gns.pdf].

Nathalie Bigras, professeure à l'UQAM, souligne que les conditions de travail du personnel ont une incidence positive sur la qualité des services, ce que viennent aussi confirmer les études qui comparent le système public au système privé. Les services de garde éducatifs régis et subventionnés ont du personnel souvent mieux formé et organisé syndicalement, donc mieux payé et avec de meilleures conditions de travail.

C'est donc en comparant les services de garde éducatifs que l'on réalise davantage l'importance d'avoir accès à un réseau public, régi et subventionné, pour offrir des services de qualité aux tout-petits et à leur famille.

Le tableau suivant illustre les différences dans les encadrements réglementaires entre les services de garde en milieu familial régis et subventionnés et les services de garde en milieu familial privé.

Tableau I
Services de garde en milieu familial : ce qui les différencie

| Milieu familial reconnu Subventionné et régi | Milieu familial privé non reconnu Non subventionné et non régi |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Services de garde éducatifs offerts par une responsable de service de garde (RSG) en milieu familial reconnue par un bureau coordonnateur, lequel s'assure de l'application de la loi, des règles et du programme éducatif • La RSG bénéficie de la loi 51 qui lui permet de se syndiquer • La RSG offre des places à contribution réduite, incluant repas et collations • La RSG applique le programme éducatif <i>Accueillir la petite enfance</i> • Le bureau coordonnateur contrôle et vérifie la qualité des services et la sécurité des lieux de garde • La RSG reçoit un soutien pédagogique et technique de la part du bureau coordonnateur • L'entente de service écrite conclue entre le parent et la RSG pour les modalités de garde est remise au bureau coordonnateur • Ratio vérifié de 1 RSG / 6 enfants • Ratio vérifié de 1 RSG + assistante / 9 enfants • Limite de 2 poupons par adulte • Les enfants de la RSG comptent dans le ratio • Formation obligatoire pour les RSG et leur assistante • Perfectionnement professionnel annuel obligatoire pour la RSG • Cours de premiers soins obligatoires • Enquête d'antécédents judiciaires obligatoire pour tous les adultes présents dans la résidence durant les heures de garde • Assurance responsabilité civile obligatoire | <ul style="list-style-type: none"> • Services de garde offerts par une personne qui garde au plus 6 enfants dans une résidence privée • Aucune reconnaissance ni permis de garderie • Aucune vérification de la qualité des services offerts • La personne qui garde les enfants n'est assujettie à aucune réglementation • La personne qui garde les enfants fixe ses propres tarifs • Il n'y a aucune obligation à appliquer le programme éducatif • Il n'y a aucun contrôle ni vérification de la qualité des services et de la sécurité des lieux de garde • Aucun moyen formel de vérifier le respect du ratio adulte/enfants • Aucune limite sur le nombre de poupons • Les enfants de la personne qui garde ne comptent pas dans le ratio • Aucune formation obligatoire pour la personne qui garde les enfants • Aucun perfectionnement professionnel obligatoire pour la personne qui garde les enfants • Aucun cours de premiers soins n'est exigé • AUCUNE VÉRIFICATION OBLIGATOIRE DES ANTÉCÉDENTS JUDICIAIRES de tous les adultes présents durant les heures de garde • AUCUNE ASSURANCE RESPONSABILITÉ CIVILE OBLIGATOIRE |

Source : Centrale des syndicats du Québec (2014). *Des services de garde éducatifs régis et subventionnés : L'enfant, au cœur des services que nous offrons : Refusons l'austérité en petite enfance*, Montréal, CSQ, 4 p.

Nous désirons donc, avec ce tableau, porter à l'attention des lectrices et lecteurs nos préoccupations à l'égard de la garde en milieu familial non régie par le ministère de la Famille.

À l'heure actuelle, les personnes qui accueillent six enfants ou moins n'ont pas l'obligation d'obtenir un permis du ministère de la Famille et ne sont assujetties à aucune obligation de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance et de ses règlements. Puisque le Ministère n'exerce aucun contrôle sur ces personnes, nous disposons de très peu de données sur l'ampleur du phénomène. Cependant, en vertu des règles fiscales, ces personnes peuvent émettre des reçus donnant droit au crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, ce qui rend ces services fortement attractifs du point de vue financier, d'autant plus que, généralement, les tarifs offerts en milieu familial non régi sont très bas (25 \$ ou 30 \$). Ainsi, seul Revenu Québec nous semble en mesure d'apporter quelque éclairage sur ce type de services de garde.

Selon la CSQ et la FIPEQ, la garde en milieu familial non régie est préoccupante à plusieurs égards. Il y a, au premier plan, les questions entourant la qualité de ces services, puisque l'absence totale de contrôle ministériel sur ces responsables pose un risque évident au niveau de la qualité. Nous croyons que les bas tarifs de ce type de services risquent d'attirer, potentiellement, les familles à revenu modeste, touchant ainsi les enfants de ces milieux.

La seconde préoccupation concerne l'équité. Il existe aujourd'hui des iniquités importantes entre le milieu familial régi et le milieu familial non régi. La façon dont sont comptabilisés les enfants des responsables de service de garde (RSG) en est un exemple. Dans le réseau régi et subventionné, les enfants d'une RSG sont inclus dans le nombre d'enfants considérés pour les ratios maximums. Les RSG non régies, elles, n'ont pas à comptabiliser leurs enfants. Ainsi, une RSG non régie, qui garde ses trois enfants à la maison et accueille six enfants de l'extérieur, n'a pas à obtenir un permis du Ministère et à se soumettre aux obligations légales prévues pour garantir le bien-être et la sécurité des enfants (elle ne dépasserait pas le nombre maximal d'enfants prévu par la loi). Cela pose un grave problème en matière d'équité entre les RSG et aussi, évidemment, de qualité des services.

Aussi, les RSG non régies ne font l'objet pour ainsi dire d'aucun contrôle fiscal. Considérant les sommes colossales que le gouvernement consacre au crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants (609 millions de dollars en 2015), il y aurait lieu de corriger cette lacune et de resserrer les contrôles fiscaux.

En poussant les parents vers le privé, il y a de plus en plus d'enfants qui se retrouvent avec des services de moindre qualité ; le gouvernement compromet ainsi leurs chances de réussite future.

Le défi de la garde atypique

On ne peut pas parler d'accessibilité sans parler de presque la moitié des parents qui ont des horaires atypiques. L'enquête de 2009 sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde¹⁰ révélait en effet que, pour près de 47 % des familles québécoises ayant des enfants de moins de 5 ans, les parents ont un horaire de travail ou d'études irrégulier, c'est-à-dire qu'au moins un des deux parents (ou le parent seul) travaille ou étudie selon un horaire irrégulier ou fait des heures supplémentaires à l'occasion. On y apprenait également qu'environ quatre travailleuses ou travailleurs sur dix occupent un emploi caractérisé par l'une ou plusieurs des formes d'atypisme.

Une autre enquête, également publiée par l'Institut de la statistique du Québec en 2012 sur les caractéristiques associées à l'utilisation des services de garde à contribution réduite dans la dernière décennie, révélait que « la probabilité de recourir à une [place à contribution réduite] est moindre lorsque les parents ont une situation atypique de travail, par exemple un travail autonome, à la pige, à temps partiel, la fin de semaine, le soir, la nuit, etc. L'offre de services tout comme les préférences des parents [...] pourraient rendre compte de ces résultats¹¹ ».

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

La garde des enfants représente un véritable casse-tête pour les parents qui ont un horaire atypique. Ces derniers doivent souvent faire appel à plusieurs formes de garde, ce qui entraîne aussi des coûts importants ou une pression sur les

¹⁰ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2009). *Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde*, Portrait québécois et régional [En ligne], ISQ, 358 p. [stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/milieu-garde/utilisation-services-garde-2009.pdf].

¹¹ GINGRAS, Lucie (2012). « Quelques caractéristiques associées à l'utilisation des services de garde à contribution réduite dans la dernière décennie », *Portraits et trajectoires*, [En ligne], n° 13 (mars), Institut de la statistique du Québec, 16 p. [stat.gouv.qc.ca/statistiques/sante/bulletins/portrait-201203.pdf].

grands-parents ou les proches qui font de la garde informelle. La garde atypique n'a rien de simple, particulièrement pour les responsables de services de garde en milieu familial qui doivent trouver des enfants remplaçants dont l'horaire coïncide avec celui des enfants absents.

Le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance a besoin de plus de souplesse pour pouvoir répondre à des besoins variables qui ne sont pas simples à gérer. Il serait souhaitable que le ministère de la Famille mette sur pied un comité de travail qui se pencherait sur l'organisation des services de garde éducatifs subventionnés adaptés aux parents qui ont un horaire atypique.

Recommandation

Que le gouvernement :

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

La maternelle 4 ans en milieu défavorisé et la transition entre les services éducatifs

L'*Enquête longitudinale sur le développement des enfants du Québec*¹² a mis en lumière le fait que les enfants issus de familles moins bien nanties fréquentent dans une moindre mesure les services de garde éducatifs à la petite enfance. De même, le cumul de facteurs de risque, tels que la précarité du revenu familial, la faible scolarité des parents et la monoparentalité, diminue la probabilité de fréquenter les services de garde. Déployer la maternelle 4 ans temps plein en milieu défavorisé (TPMD) est une avenue à préserver, et ce, en complémentarité avec les autres services éducatifs et en fonction des besoins et des réalités des milieux. En effet, comme spécifié dans les modalités du ministère de l'Éducation, la maternelle 4 ans TPMD est un service qui s'ajoute aux services existants, sans les remplacer, et vise donc les enfants qui n'ont pas fréquenté de service éducatif régi par l'État.

Le ministre de l'Éducation annonçait, en juin dernier, l'ajout de 100 classes de maternelle 4 ans TPMD. Un phénomène nouveau est apparu avec cette nouvelle vague d'autorisation. Des responsables de services de garde en milieu familial et

¹² GIGUÈRE, Claudine et Hélène DESROSIERS (2010). *Les milieux de garde de la naissance à 8 ans : utilisation et effets sur le développement des enfants*, [En ligne], vol. 5, fascicule 1 (juin), Institut de la statistique du Québec, 28 p. [stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/milieu-garde/milieux-garde.pdf].

des éducatrices en CPE ont constaté que des enfants quittaient leur service de garde pour intégrer une maternelle 4 ans TPMD.

Nous ne serions donc plus dans le respect des modalités du Ministère, élaborées dans une perspective de complémentarité et de continuité des services éducatifs déjà offerts.

Lors de la première vague d'implantation des maternelles 4 ans TPMD, le ministère de l'Éducation avait mis en place plusieurs comités de suivi dont le sous-comité sur la complémentarité des services éducatifs offerts aux enfants de 4 ans en milieu défavorisé. Ce sous-comité avait pour mandat, entre autres, d'examiner les modalités et les moyens nécessaires pour assurer la complémentarité des services éducatifs et la concertation entre les instances responsables de ces services. Ce comité ne s'est pas réuni depuis 2013.

À la demande de la CSQ, de la FIPEQ et de la Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE)¹³, il a été convenu avec le ministre de la Famille, aussi ministre de l'Éducation, de redémarrer ce sous-comité. Nous sommes d'avis que la relance des travaux de ce comité nous donnera l'occasion de réfléchir à un ou des mécanismes de transition entre les services de garde éducatifs et le milieu scolaire, et cela au bénéfice de tous les enfants.

¹³ La Fédération des syndicats de l'enseignement regroupe 35 syndicats représentant plus de 60 000 enseignantes et enseignants de partout au Québec. Elle est affiliée à la Centrale des syndicats du Québec (CSQ).

Conclusion

Rappelons que l'article 1 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance énonce les deux grands objectifs de ces services. D'une part, ils doivent offrir un service de qualité « en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement, le bien-être et l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services ». D'autre part, ils visent à favoriser la conciliation travail-famille, notamment en aidant les femmes à accéder au marché du travail et, par conséquent, contribuent à leur sécurité financière et à celle de leurs enfants. En fait, ces objectifs concourent à assurer l'égalité des chances. Le premier permet aux enfants d'accéder à des services de qualité qui favorisent leur développement social, affectif et cognitif, ce qui les aide à partir du bon pied dans la vie. Le second permet à certains enfants de grandir dans des conditions socio-économiques plus favorables à leur développement, ce qui peut être déterminant pour leur parcours futur.

La Loi ne peut être plus claire. Elle place l'égalité des chances comme valeur fondamentale sur laquelle doivent s'appuyer ces services. Nous devons nous assurer du respect de ce principe dans les décisions prises en ce qui concerne l'accès et la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance afin de donner à tous les enfants, peu importe leurs caractéristiques individuelles ou leur condition sociale ou économique, les mêmes chances de se développer au maximum de leurs possibilités.

Pour nous, l'investissement dans la petite enfance est donc un choix stratégique pour l'avenir du Québec. Qu'en est-il pour notre gouvernement?

Rappel des recommandations

Que le gouvernement :

1. Instaure des services de garde à contribution unique, réduite et universelle ;
2. Retire, pour les services de garde éducatifs à l'enfance, le droit au crédit d'impôt pour frais de garde et veille à ce que les enfants occupant des places en garderies privées non subventionnées soient intégrés au réseau régi et subventionné ;
3. Utilise les sommes économisées générées par le recentrage du crédit d'impôt pour frais de garde pour créer le nombre de places suffisant en services de garde à contribution réduite afin d'accueillir tous les enfants occupant actuellement des places en garderies privées non subventionnées ;
4. Se base sur une évaluation des besoins réels des parents par région, en tenant compte de la répartition des deux volets (CPE et milieu familial) pour la création de ces places subventionnées ;

5. Impose un moratoire sur l'octroi de permis pour des places en garderies privées non subventionnées ;
6. Réinvestisse de façon importante dans les services de garde régis et subventionnés ;
7. Exige du gouvernement fédéral les sommes qui lui sont dues pour le financement des services de garde ;
8. Recommande au ministère de la Famille de mettre sur pied un comité de travail, composé d'expertes et experts et de représentantes et représentants des travailleuses et travailleurs, des employeurs et des parents qui se pencherait sur l'organisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés adaptés aux parents qui ont un horaire atypique.

