



**Centrale des syndicats
du Québec**



**Centralisons
nos forces**

Le droit à la santé : un des droits fondamentaux obligatoires pour tous les enfants

Mémoire présenté à la Commission parlementaire dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 83 : Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au régime général d'assurance médicaments de certains enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire

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

Avril 2021

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 200 000 membres, dont environ 125 000 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 des services éducatifs à la petite enfance, 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.

La Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (FIPLEQ-CSQ) est l'organisation syndicale la plus représentative en petite enfance. Elle représente près de 12 000 membres à travers le Québec travaillant dans les centres de la petite enfance (CPE) ou comme responsables en services éducatifs en milieu familial (RSE) régis et subventionnés.

Introduction

Tout le monde mérite une chance égale. Cette phrase résume clairement les valeurs que défend la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) depuis toujours. C'est par ces mots que nous avons accueilli favorablement le projet de loi n° 144 en 2017, qui jetait un premier jalon face aux droits des enfants sans papiers, en confirmant leur droit à une éducation gratuite et de qualité.

Pour avoir des chances égales, toutes et tous se doivent de pouvoir profiter d'un des biens les plus précieux qui nous est donné : la santé et les moyens de la conserver. Ce droit à la santé, c'est le socle sur lequel l'enfant pourra baser son développement pour plus tard participer activement à son tour au développement de la société québécoise.

Le projet de loi n° 83 aborde cet enjeu important pour les enfants sans papiers en leur donnant accès à la couverture du régime d'assurance maladie. Nous accueillons donc favorablement ce projet de loi, car il permet le respect d'un des droits les plus élémentaires que l'enfant possède, soit le droit à la santé, et ce, quelle que soit son origine.

L'accès à des services de santé gratuits

La CSQ et la Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (FIEPQ-CSQ) ont pris connaissance du rapport de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) concernant la couverture des enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire¹, ainsi que du rapport du Protecteur du citoyen intitulé *Donner accès au régime québécois d'assurance maladie aux enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire*².

La CSQ et la FIEPQ-CSQ se déclarent satisfaites du fait que le projet de loi n° 83 ait mis en œuvre les recommandations de la RAMQ et du Protecteur du citoyen afin de donner accès à des services de santé gratuits à un maximum d'enfants. Considérant les répercussions importantes à court, moyen et long terme d'un accès aux soins de santé dès la naissance sur ces enfants, ainsi que sur notre société, il n'y a aucun doute que les mesures prises par le projet de loi n° 83 sont les bonnes.

¹ RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC (2019). *Couverture des enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire*, [En ligne], Québec (5 novembre), 21 p. [www.ramq.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/rapport-couverture-enfants-migrants.pdf].

² LE PROTECTEUR DU CITOYEN (2018). *Donner accès au régime québécois d'assurance maladie aux enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire*, [En ligne], Québec (30 mai), 18 p. [protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/acces-enfants-RAMQ.pdf].

L'accès à des soins de santé est un des aspects les plus importants du développement de l'enfant. Il va sans dire que cet accès à la santé doit être concret pour tous les enfants du Québec, quel que soit leur statut migratoire. Effectivement, il est primordial pour la société québécoise de permettre le développement global et complet de toutes les personnes qui font partie de notre tissu social et qui, maintenant ou demain, y apporteront une contribution que l'on espère évidemment positive et concrète.

Socialement, l'accès à des soins de santé a des répercussions majeures, car la prise en charge des résidents du Québec, principalement des enfants, permet non seulement un suivi de qualité par des médecins qualifiés, mais également une meilleure gestion de nos programmes d'immunisation. Le suivi médical recommandé entre 0 et 5 ans comprend, entre autres, une dizaine de rendez-vous avec un médecin. Ceux-ci permettent la prévention et le dépistage de handicaps, de troubles du développement ou de maladies chroniques, en plus d'offrir aux parents l'occasion de recevoir de judicieux conseils favorisant la santé et le développement de leur enfant. Évidemment, plus la prise en charge médicale se fait tôt, plus elle sera efficace. En ce sens, l'universalité de l'accès à des soins de santé est une obligation sociale.

Nous sommes toutefois forcés de mettre en doute une formulation utilisée à deux reprises aux articles 7 et 10 du projet de loi. Nous craignons que l'utilisation de l'expression « depuis sa naissance » ajoutée au *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec* pourrait avoir comme conséquence d'exclure les enfants qui auraient vécu un changement de garde.

En effet, notre interprétation des articles modifiés nous fait croire que seuls les enfants qui n'ont pas vécu de changement de garde depuis leur naissance auraient accès à des services de santé. Conséquemment, ceux qui auraient vécu avec un parent à l'extérieur du Québec avant de vivre avec leur autre parent au Québec pourraient se voir refuser cet accès.

Refuser l'accès à des services de santé à des enfants pour une raison totalement hors de leur contrôle serait, d'une part, dommageable pour ces enfants et, d'autre part, tout à fait injuste. Le fait que ces enfants demeurent au Québec tout en présumant qu'ils y restent devrait être suffisant pour justifier leur accès aux soins de santé.

Recommandation 1

Que les articles 7 et 10 du projet de loi soient modifiés afin qu'en soient retirés les mots « depuis sa naissance ».

L'accès au développement personnel

L'Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017 (EQDEM)³ réalisée par l'Institut de la statistique du Québec a permis de constater qu'une ou un enfant sur cinq est vulnérable dans au moins un domaine de son développement en commençant son parcours préscolaire. Dans les milieux les plus défavorisés, la proportion grimpe à une ou un enfant sur trois. L'EQDEM démontre également que les enfants qui ont fréquenté un service éducatif à la petite enfance ont moins tendance à être vulnérables.

À l'instar de l'EQDEM, différentes études⁴ démontrent que la fréquentation d'un service éducatif pendant la petite enfance peut être particulièrement bénéfique non seulement pour le développement des enfants, mais également pour l'ensemble de la société. En fait, la fréquentation d'un service éducatif de qualité pendant la petite enfance permet de favoriser l'équilibre des chances en ce qui concerne les résultats scolaires et affecte positivement l'écart entre les enfants issus de milieux moins favorisés et ceux issus de milieux plus favorisés.

Globalement, ces études permettent de constater que la fréquentation de services éducatifs à la petite enfance a des répercussions positives sur la santé tout au long de la vie, et cela constitue assurément un avantage pour le système de santé. En effet, on observe une diminution de problèmes tels que l'anxiété ou la dépression, le risque de maladies cardiovasculaires, l'hypertension, l'obésité ou le diabète chez les enfants ayant fréquenté des services éducatifs à la petite enfance. Une meilleure santé mène également à une diminution de la consommation de médicaments.

De plus, sur le plan scolaire, on observe également de meilleurs résultats en lecture, en écriture et en mathématiques à l'âge de 12 ans chez les enfants de milieux défavorisés ayant bénéficié de services éducatifs à la petite enfance. Pour l'ensemble des enfants, les services éducatifs à la petite enfance mènent à de meilleurs taux de diplomation (particulièrement chez les garçons), à un meilleur respect des règles, à une diminution des comportements agressifs et à une proportion moins élevée d'entre eux ayant besoin de services spécialisés.

³ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2018). *Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017 : portrait statistique pour le Québec et ses régions administratives*, [En ligne], ISQ, 123 p. [statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-quebecoise-sur-le-developpement-des-enfants-a-la-maternelle-2017-portrait-statistique-pour-le-quebec-et-ses-regions-administratives.pdf].

⁴ GAGNON, Éloi, et autres (2020). *The Intensity of Formal Daycare Attendance Decreases the Shared Environment Contribution to School Readiness: A Twin Study*, [En ligne] (5 octobre). [doi.org/10.31219/osf.io/vmh9b]; FITZPATRICK, C., E. BOERS et L. S. PAGANI (2020). « Kindergarten Readiness, Later Health, and Social Costs », *Pediatrics*, [En ligne], vol. 146, n° 6 (décembre). [doi.org/10.1542/peds.2020-0978].

Socialement, les études citées plus haut démontrent que les gains se concrétisent par une diminution de la criminalité et de la consommation de drogue ainsi que par un taux d'emploi et des revenus plus élevés. Plus important encore, l'accès à des services éducatifs à la petite enfance est, sans contredit, le facteur déterminant permettant aux mères d'entreprendre des études ou d'intégrer le marché du travail.

Cependant, comme l'indique l'*Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde* de 2009⁵, les enfants provenant de milieux défavorisés sont moins nombreux à fréquenter des services éducatifs à la petite enfance. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation. Les principales mentionnées par les parents sont : le manque de places, le coût des services, leur localisation et le manque de flexibilité des services offerts.

Tout comme l'Observatoire des tout-petits le recommande dans son dossier *Accès aux soins de santé pour les femmes enceintes et les tout-petits de familles migrantes*⁶, on peut agir de différentes façons sur les facteurs sociaux de vulnérabilité. Les projets de loi n^{os} 144 et 83 font un grand pas vers l'avant en donnant accès aux services de santé ainsi qu'à l'éducation aux 5 ans et plus. L'accès à des services éducatifs à la petite enfance de qualité est l'autre pas nécessaire pour assurer un développement complet des enfants sans papiers au Québec.

Comme il est défini dans le *Règlement sur la contribution réduite*⁷, pour qu'une ou un enfant bénéficie d'une place dans un service de garde éducatif, il faut, selon la première des conditions, que l'un des parents soit admissible au paiement de la contribution réduite. Cependant, l'interprétation actuelle de l'article 3 a pour effet de limiter l'accès à des services éducatifs pour les enfants sans papiers.

La personne qui séjourne au Québec principalement afin d'y travailler et qui est titulaire d'un permis de travail délivré conformément à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*⁸ est admissible au paiement de la contribution réduite. Or, bien que certaines personnes obtiennent un permis de travail durant le traitement de leur demande d'asile, en vertu de l'article 3 du *Règlement sur la contribution réduite* elles n'ont pas droit à celle-ci et ne sont pas admissibles au paiement de la contribution de base. Cela s'explique par le fait que, pour être admissible sur la base d'un permis de travail, la personne doit répondre à toutes les conditions suivantes :

⁵ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2011). *Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde, 2009*, [En ligne], ISQ (mai), 314 p. [statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-sur-lutilisation-les-besoins-et-les-preferences-des-familles-en-matiere-de-services-de-garde-2009-portrait-quebecois-et-regional.pdf].

⁶ OBSERVATOIRE DES TOUTS-PETITS (2019). *Accès aux soins de santé pour les femmes enceintes et les tout-petits de familles migrantes*, [En ligne], Québec, 62 p. [tout-petits.org/img/dossiers/migrant/Dossier-Acces-soins-migrants-complet.pdf].

⁷ QUÉBEC (2020). *Règlement sur la contribution réduite, chapitre S-4.1.1, r. 1*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec, 10 p. [legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cr/S-4.1.1,%20R.%201.pdf].

⁸ CANADA (2019). *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, à jour au 10 mars 2021*, [En ligne], 162 p. [laws-lois.justice.gc.ca/PDF/I-2.5.pdf].

- Se trouver au Canada de manière temporaire (pour la durée de validité du permis) et principalement pour y travailler;
- Avoir obtenu son permis de travail avant d'arriver au Canada.

Les personnes demandeuses d'asile ne répondent pas à ces critères, car, toujours selon l'interprétation actuelle, elles :

- Se trouvent au Canada pour s'y établir définitivement;
- Arrivent au Canada non pas principalement pour y travailler, mais parce qu'elles fuient la persécution dans leur pays d'origine;
- Obtiennent un permis de travail, le cas échéant, une fois au Canada, pour subvenir à leurs besoins durant le traitement de leur demande d'asile.

Les personnes demandeuses d'asile, même titulaires de permis de travail, ne sont donc pas admissibles au paiement de la contribution de base et ne le seront que lorsqu'elles seront reconnues comme réfugiées. En conséquence, leurs enfants n'auront pas accès à des places à contribution réduite dans des services éducatifs à l'enfance, ayant comme répercussions l'augmentation de leur vulnérabilité dans les différents domaines de leur développement, ainsi que la limitation de leur capacité d'intégration à leur nouvelle société.

Recommandation 2

Que l'article 3 du *Règlement sur la contribution réduite* soit modifié afin que l'on permette l'accès à des places à contribution réduite pour tous les enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire, tel que défini par l'actuel projet de loi n° 83.

L'accès à des services éducatifs est un excellent moyen d'intégration pour l'enfant, car cela favorise, entre autres, son développement social. Toutefois, les avantages ne se mesurent pas seulement chez l'enfant, car le parent peut également en bénéficier si son enfant fréquente des services éducatifs. En effet, ils permettent, pour le parent, d'intégrer le marché du travail ainsi que d'entreprendre ou de poursuivre des études.

Cependant, un revenu insuffisant ou l'absence de revenu auront, pour le parent, une influence négative sur la décision de permettre la fréquentation de services éducatifs à la petite enfance, puisque ceux-ci ont un coût. Il serait dommage que l'accès à des services éducatifs de certains enfants sans papiers soit limité pour cette raison.

Le ministère de la Famille, par ses règles budgétaires annuelles⁹, permet l'exemption du paiement de la contribution de base pour le parent d'un enfant handicapé ou prestataire d'un des programmes suivants du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale :

- Programme d'aide sociale;
- Programme de solidarité sociale;
- Programme alternative jeunesse;
- Programme objectif emploi.

Cette exemption n'est toutefois pas accessible pour le parent qui ne répond pas à ces critères, même s'il n'a pas un revenu viable. Pourtant, le fait que le parent ait accès au marché du travail ou qu'il fréquente une institution d'enseignement ne lui garantit en aucun cas un revenu viable.

Les personnes qui ont un statut migratoire précaire répondant aux critères inscrits dans le projet de loi n° 83 ne sont pas majoritairement indépendantes sur le plan financier, ni ne bénéficient des droits nécessaires permettant d'accéder à des programmes du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale autorisant une exemption de la contribution réduite. Ces personnes sont souvent réduites à accepter le premier emploi disponible afin de subvenir aux besoins de leur famille. Conséquemment, leurs revenus sont insuffisants pour garantir un accès à des services éducatifs pour leurs enfants.

Les effets positifs des services éducatifs à la petite enfance se font sentir chez tous les enfants, mais ils sont encore plus significatifs pour les enfants issus de milieux défavorisés. Afin de profiter de tous ces effets positifs, il serait important de ne pas limiter l'accès aux services. Au contraire, des incitatifs devraient être mis en place pour faciliter cet accès. Un de ceux-ci pourrait être l'exemption de la contribution de base pour les enfants de 0 à 5 ans dont les parents n'ont pas accès à un revenu viable.

⁹ QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA FAMILLE (2020). *Règles budgétaires pour l'exercice financier 2020-2021 – Centres de la petite enfance*, [En ligne], Québec, 50 p.

[mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/RB-CPE-2020-2021.pdf];

QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA FAMILLE (2020). *Règles budgétaires pour l'exercice financier 2020-2021 – Garderies subventionnées*, [En ligne], Québec, 50 p.

[mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/RB-Garderies-2020-2021.pdf];

QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA FAMILLE (2020). *Règles budgétaires pour l'exercice financier 2020-2021 – Bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial et personnes responsables d'un service de garde en milieu familial*, [En ligne], Québec, 29 p.

[mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/RB-BC-2020-2021.pdf].

Recommandation 3

Que les Règles budgétaires du ministère de la Famille soient modifiées afin d'évaluer le niveau de défavorisation des familles et de permettre aux enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire d'être exemptés du paiement de la contribution de base, comme il est défini par l'actuel projet de loi n° 83.

Conclusion

Le droit de tous les enfants d'accéder à des services de santé ainsi qu'à des services éducatifs dès la naissance devrait être implicite dans une société comme la nôtre, et cela, quel que soit leur statut migratoire ou celui de leurs parents. Les enfants doivent être considérés comme étant l'avenir, sans condition, sans restriction, et il est de notre devoir en tant que société de leur ouvrir les portes de cet avenir.

Si le Québec est une terre d'accueil, il est encore plus important qu'il soit un berceau pour les enfants qu'il accueille et que ce soit fait avec toute la chaleur qui peut leur être offerte. Aujourd'hui, et pour demain.

Liste des recommandations

1. Que les articles 7 et 10 du projet de loi soient modifiés afin qu'en soient retirés les mots « depuis sa naissance ».
2. Que l'article 3 du *Règlement sur la contribution réduite* soit modifié afin que l'on permette l'accès à des places à contribution réduite pour tous les enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire, tel que défini par l'actuel projet de loi n° 83.
3. Que les Règles budgétaires du ministère de la Famille soient modifiées afin d'évaluer le niveau de défavorisation des familles et de permettre aux enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire d'être exemptés du paiement de la contribution de base, comme il est défini par l'actuel projet de loi n° 83.

