



ASSOCIATION DES GARDERIES PRIVÉES DU QUÉBEC (AGPQ)

**MÉMOIRE SUR
LE PROJET DE LOI 51**

Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives

=====

PRÉSENTÉ À LA

Commission des affaires sociales

de

L'Assemblée nationale du Québec

**Québec,
le 2 juin 2009**

Préambule

L'Association des garderies privées du Québec (AGPQ) est heureuse de pouvoir exprimer son point de vue devant la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale du Québec dans le cadre des auditions publiques tenues à l'égard du projet de loi n^o 51, *Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives*.

Tel que défini dans les notes explicatives, le projet de loi n^o 51 proposé par le ministre de la Famille a pour propos d'instituer le régime de représentation pour certaines personnes responsables d'un service de garde en milieu familial visées par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* ainsi que le régime de négociation d'une entente collective les concernant. Il modifie la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. En particulier, le projet de loi précise les obligations d'un prestataire de services subventionnés quant à sa prestation des services et à la contribution parentale fixée par le règlement. Il précise également le pouvoir du ministre de fixer, dans l'entente de subvention, des conditions portant sur l'entente de services qui doit être utilisée entre le prestataire de services et le parent dont l'enfant occupe une place subventionnée ainsi que les modalités et les montants de toute contribution additionnelle qui peut être demandée pour des biens et services déterminés par règlement ou par l'entente de subvention. À ce titre, il importe que les plus de 600 garderies privées du Québec, dont 585 sont des prestataires de services subventionnés, et l'association qui les représente puissent exprimer aux membres de la Commission leur point de vue et leurs questionnements en regard de la portée et des répercussions possibles de ce projet de loi.

L'AGPQ tient à souligner que sa participation aux travaux de la Commission se voudra particulièrement constructive et prendra en considération la spécificité du réseau de garderies privées québécois, notamment aux fins d'évaluer la correspondance et l'impact des modifications législatives et réglementaires introduites par le projet de loi n^o 51, dans sa forme actuelle, en rapport avec les obligations des prestataires de services subventionnés, la qualité et l'accessibilité des services éducatifs en garderie privée subventionnée ainsi que les besoins et préférences des parents qui fréquentent le réseau .

Enfin, les membres de ce Comité voudront bien prendre acte, en guise de conclusion à ce préambule, que l'AGPQ considère être très largement représentative de l'ensemble des garderies privées du Québec détenant un permis émis par le ministère de la Famille et des Aînés. Ces garderies sont subventionnées dans une très large majorité, ayant conclu à cet effet une entente de subvention avec le ministère pour accueillir et offrir des services de garde éducatifs à des enfants dont les parents sont admissibles à la contribution réduite.

1.0 Remarques générales

- Tout d’abord, nous déplorons le délai très court, pour ne pas dire ridicule, de trois jours ouvrables accordé entre la réception de la convocation et la date de notre représentation devant la Commission. Un tel délai ne permet pas de procéder à l’analyse approfondie des tenants et aboutissants de ce projet de loi fort complexe et, par conséquent, restreint indûment notre capacité à représenter et défendre les intérêts de nos membres qui seront pourtant directement affectés par les modifications législatives et réglementaires introduites. Nous avons du mal à saisir les raisons qui pourraient justifier le gouvernement d’agir avec autant d’urgence dans ce dossier. Après tout, la question du statut des personnes responsables d’un milieu familial (RSG) ne date pas d’hier et le gouvernement s’est accordé des mois pour préparer et rédiger le présent projet de loi. Permettre aux organismes concernés de disposer d’un délai raisonnable de quelques semaines n’aurait que contribuer à enrichir les présentes consultations particulières et auditions publiques.
- Nous déplorons également le fait qu’il n’y ait pas eu de pré-consultations avec notre association alors que de nombreuses dispositions du projet de loi n^o 51 concernent directement les prestataires de services, les parents et les enfants du réseau des garderies privées du Québec que nous représentons.

2.0 Remarques particulières sur les dispositions s’appliquant au milieu familial

- Nous saluons les aspects du projet de loi qui visent à assurer la reconnaissance des droits des RSG et l’amélioration de leurs conditions de travail. Nous sommes en accord avec l’article 77 du projet de loi, qui modifie l’article 40 de la Loi, en regard de la constitution de bureaux coordonnateurs distincts des CPE et dotés de leurs propres conseils d’administration. Il n’y avait pas de nécessité de rattacher les bureaux coordonnateurs à des CPE et le projet de loi consacre à juste titre le droit des parents-utilisateurs des services de garde en milieu familial de siéger sur les conseils d’administration des bureaux coordonnateurs et d’en assurer la gestion. À cet égard, les mesures proposées en ce sens dans le projet de loi constituent un élément positif pour l’ensemble du réseau des services de garde du Québec.
- Compte tenu du nombre élevé de places à contribution réduite gérées par un bureau coordonnateur dans un territoire donné, nous recommandons que le conseil d’administration de chaque bureau coordonnateur compte au moins sept membres, soit cinq parents utilisateurs des services de garde offerts par les RSG en milieu familial établi dans ledit territoire, un membre issu du milieu des affaires ou du milieu institutionnel, social, éducatif ou communautaire et un RSG en milieu familial établi dans le territoire qui lui est attribué.
- L’AGPQ est en désaccord avec les dispositions des articles 18, 19 et 34 du projet de loi qui font en sorte que les RSG qui ne deviennent pas ou ne sont pas membres d’une association voient le montant de la cotisation à une telle association automatique retenue sur leurs subventions payables. En effet, cette mesure revient à faire des RSG des membres de facto d’une association, soumis à l’entente collective négociée et conclue par celle-ci, sans pouvoir exercer leur libre choix.
- Le deuxième alinéa de l’article 32 du projet de loi spécifie qu’une entente collective ne peut porter sur l’entente de services devant être conclue entre le parent et la personne responsable, notamment en ce qui a trait aux modalités de paiement de la contribution du parent, à la description de l’offre de services de la personne responsable ainsi qu’aux services requis par le parent. Pour sa part, l’article 92 du projet de loi modifie l’article 92 de la Loi en ajoutant que « (...) L’entente de services de garde ne peut, cependant, lorsqu’elle s’adresse à une personne responsable d’un service de garde en milieu familial, contrevenir aux dispositions d’une entente collective visée par la *Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d’un service de garde en milieu familial et sur le régime de négociation d’une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives*. Concrètement, cela signifie que le gouvernement accorde un avantage aux associations représentant les RSG, auquel les autres types de services de

garde n'ont pas droit, à savoir : le pouvoir de négocier la subvention destinée à financer la prestation des services de garde (cf. Art. 30, alinéa 1^o) et, par extension, l'entente de services avec les parents utilisateurs, étant donné que cette dernière doit respecter les dispositions de la première. Ce à quoi nous nous opposons fortement.

- Nous espérons que le gouvernement profitera de l'opportunité fournie par le dépôt de ce projet de loi pour rehausser le niveau de qualification requis d'un RSG en milieu familial au-delà du niveau actuel.
- Finalement, il ne faudrait pas que les dispositions du projet de loi 51, dans sa forme actuelle, ait des effets détritmentaires sur l'offre, l'accessibilité et la qualité des services de garde éducatifs auxquels sont en droit de s'attendre les parents utilisateurs.

3.0 Remarques particulières sur les dispositions s'appliquant à tous les services de garde

- En premier lieu, nous nous devons de faire part de notre surprise de voir le ministère de la Famille et des Aînés profiter du dépôt du projet de loi 51, censé instituer des dispositions législatives et réglementaires applicables uniquement au milieu familial, pour apporter des modifications à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* qui auront un impact considérable sur le fonctionnement et l'accessibilité de l'offre de services pour tous les types de services de garde, notamment les garderies privées subventionnées.
- Ces modifications ont pour objet manifeste de donner au ministère de la Famille le pouvoir d'exercer un contrôle accru et d'empiéter encore davantage sur l'autonomie et le pouvoir décisionnel des prestataires de services de garde, pourtant déjà fortement restreints dans les versions actuelles de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et du *Règlement sur la contribution réduite*, en ce qui a trait aux heures d'ouverture, aux biens et services offerts et aux tarifs.
- Plutôt que de recourir à une réglementation mur à mur, nous aurions souhaité que le gouvernement privilégie une approche axée sur la concertation avec ses partenaires pour encadrer l'offre de services et trouver une solution équitable et permanente au problème, reconnu par tous, de sous-financement des garderies privées subventionnées.

4.0 Les modifications à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance contenues dans le projet de loi 51

Les articles suivants du projet de loi 51 soulèvent des questionnements ou introduisent des modifications susceptibles d'avoir un impact considérable ou des effets pervers sur le fonctionnement de tous les types de services de garde, et des garderies privées subventionnées en particulier, sur la qualité des services éducatifs à l'enfance, la flexibilité de l'offre de services, le droit des parents de choisir le type de service de garde et la nature de même que l'étendue des services éducatifs auxquels ils seront en droit de s'attendre :

Art. 91

Le nouveau texte de l'article 86 de la Loi qu'introduit cet article comporte des éléments terminologiques qui soulèvent énormément de questionnements et d'inquiétudes. En effet, si les modifications apportées ont pour effet de prévenir toute forme d'abus en regard de la contribution que peut exiger un service de garde subventionné d'un parent, elles ouvrent la porte toute grande à un traitement potentiellement injuste et abusif envers les prestataires de services. L'utilisation des termes « directement ou indirectement » dans l'ensemble du texte crée un flou, un vide dangereux au niveau de l'interprétation et de la mise en application concrète des dispositions de l'article sur le terrain. Le danger est d'autant plus grand que l'article 93 du projet de loi modifie l'article 97 de la Loi de sorte que

tout prestataire de service de garde subventionnée qui contrevient aux dispositions des articles 86 et 86.1, tels que modifiés par l'article 91 du projet de loi, peut voir le versement de la subvention qui lui a été consentie annulé ou diminué, en tout ou en partie, et que l'article 97 du projet de loi modifie l'article 109 de la Loi de sorte que quiconque contrevient aux dispositions de l'article 81, tel que modifié, commet une infraction et est passible d'une amende de 500 à 5 000 \$.

Qu'entend-on précisément par « indirectement » ? Comment sera-t-il déterminé qu'un prestataire ait demandé ou reçu indirectement des frais additionnels autres que ceux prévus aux articles 82 et 92 ? Qui aura l'autorité d'effectuer cette détermination et sur quelles bases ? Quels recours seront disponibles aux prestataires accusés de telles pratiques ? Une plainte anonyme suffira-t-elle pour qu'un service de garde se voit retirer sa subvention ? Ces questions, pourtant cruciales, restent sans réponse dans le projet de loi. Ce qui prédispose à l'occurrence de situations ou comportements abusifs détracteurs aux prestataires de services de garde.

Les exemples abondent : qu'est ce qui empêche, par exemple un parent mécontent, qui en veut à un prestataire ou à un membre de son personnel pour des raisons personnelles, d'effectuer une plainte anonyme auprès du bureau des plaintes et des renseignements du MFA à l'effet que ladite garderie contrevient aux dispositions des articles 86 et 86.1 ? Ou encore, comme cela a été le cas par le passé, qu'est ce qui empêche un inspecteur du MFA d'inciter les parents d'une garderie directement ou indirectement à formuler une plainte de ce type ?

Ces considérations démontrent la nécessité pour le gouvernement d'éliminer le vocable « indirectement » du libellé de ces dispositions, eu égard aux conséquences désastreuses qu'il est susceptible d'engendrer dans l'ensemble du milieu des services de garde et dans le réseau des garderies privées subventionnées en particulier. Dans sa forme actuelle, on peut s'attendre en effet à ce que les prestataires de services, faute de pouvoir être assurés d'un traitement équitable et impartial ou même d'une protection minimale, aient recours aux tribunaux pour faire valoir leurs droits.

Nous sommes également en désaccord avec la disposition introduite au dernier paragraphe à l'effet que le « prestataire ne peut tolérer ni permettre que soient fournis à l'enfant occupant une place donnant droit aux services de garde subventionnés des biens ou des services additionnels pour lesquels une forme quelconque de prestation ou de contribution sera exigible directement ou indirectement du parent ». Cette disposition couvre un très large éventail de services utilisés normalement et fort appréciés des parents, tels que ceux d'un photographe par exemple. De plus, qu'en est-il des services professionnels engagés par les parents pour subvenir aux besoins d'enfants ayant des besoins particuliers qui nécessitent des interventions au sein même du service de garde ?

Enfin, nous demandons que l'article 86.1 ajouté par l'article 91 du projet de loi soit éliminé dans sa totalité, en raison de la portée et du caractère hautement subjectif du vocable « inciter ». À cet égard, les commentaires que nous avons émis précédemment à propos du vocable « indirectement » s'appliquent tout autant sinon davantage.

Art. 93

Pour toutes les raisons invoquées dans nos commentaires précédents en regard de l'article 91 du projet de loi, nous demandons que la référence à l'article 86.1 soit éliminée.

Art. 94

Par la suppression du mot « subventionnés » de l'article 97 de la Loi, le gouvernement se donne le pouvoir d'exiger des parents dont les enfants fréquentent une garderie privée non-subventionnée les documents et renseignements prévus par règlement relatifs à leur emploi, à la catégorie de leurs revenus annuels, à la composition de leur famille et à leurs besoins de garde. L'AGPQ s'oppose farouchement à une telle exigence même en ce qui a trait aux parents utilisateurs des garderies qui bénéficient de subventions du gouvernement et nous considérons cette extension du droit de regard du

gouvernement comme une ingérence indue et une invasion inacceptable de la vie privée des parents utilisateurs. De quel droit, peut-on exiger des parents qu'ils fournissent des informations sur la composition de leur famille ? À cet égard, des dispositions pénales seront-elles instaurées pour forcer les parents à se conformer à une telle exigence et de quelle nature seront-elles ? Nous n'avons rien contre le fait pour le gouvernement d'inviter les parents utilisateurs à participer volontairement à la collecte d'informations et de statistiques permettant d'améliorer les services, mais nous nous opposons à ce que la divulgation d'informations soit obligatoire.

Art. 95

Cet article du projet de loi modifie l'article 106 de la Loi portant sur les éléments que le gouvernement peut établir ou déterminer par règlement. Une modification en particulier nous préoccupe, à savoir l'insertion des mots « et ses modalités de paiement » au paragraphe 25^o de l'article 106 de la Loi qui établit le pouvoir du gouvernement de fixer, par règlement, pour les services qu'il détermine, les modalités de paiement relatifs à la contribution exigible du parent. Il est impératif que le gouvernement fournisse des éclaircissements et des garanties à l'effet que les modalités de paiement seront raisonnables et tiendront compte de l'organisation et de la régie interne propres à chaque service de garde.

Art. 96

Cet article du projet de loi modifie l'article 108 de la Loi par l'insertion d'un alinéa additionnel permettant au ministre de prévoir une plage horaire autre que celle déterminée en vertu du paragraphe 28^o de l'article 106 en fonction des besoins de garde des parents concernés et des services de garde offerts par d'autres prestataires de services dans le territoire desservi par le demandeur d'un permis ou le prestataire de services. L'AGPQ ose espérer que la détermination d'une plage horaire différente se fera sur une base facultative, en concertation avec le ou les prestataires de services concernés et les associations qui les représentent, afin d'assurer la prise en compte de l'organisation, des contraintes et de la capacité desdits prestataires de services à mettre en œuvre la plage horaire désirée. Il suffit de considérer, par exemple, la contrainte inhérente au fait que la plupart des éducatrices ont des enfants et que toutes ne sont pas nécessairement disposées à travailler après 18h00. De plus, un délai ainsi qu'une compensation raisonnables devront être prévus pour permettre aux prestataires de services d'apporter les ajustements nécessaires et d'assumer l'augmentation des charges afférentes, le cas échéant.

Art. 97

Pour toutes les raisons invoquées dans nos commentaires précédents en regard de l'article 91 du projet de loi, nous demandons que la référence à l'article 86.1 soit éliminée.

Finalement, étant donné que le projet de loi introduit déjà des modifications à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* qui touchent directement l'ensemble des services de garde du Québec, nous jugeons à propos de soumettre des recommandations visant, d'une part, à pallier le manque général de places en services de garde à l'échelle de la province et le manque encore plus criant de places dévolues aux poupons en particulier, et, d'autre part, à permettre aux services de garde de répondre aux attentes des parents.

Recommandation 1 de L'AGPQ :

Nous recommandons d'exclure le nombre de places dévolues aux poupons du nombre de places total figurant au permis.

Les pouponnières constituent pratiquement une entité à part dans les installations des services de garde. L'interaction de la pouponnière avec le reste du service de garde est très minime. C'est presque une garderie dans une autre garderie, en raison des règlements propres à ce groupe. Exclure ou inclure le nombre de places dévolues aux poupons du nombre de places total figurant au permis ne changera en rien la qualité de vie de ces enfants (les poupons et les enfants plus âgés). Une installation de 80 enfants âgés de 18 mois et plus à laquelle on ajouterait une pouponnière de 10 enfants, par exemple, continuera à opérer comme auparavant vu la nature indépendante de la pouponnière. Le même principe s'applique à une garderie ayant 70 places de 18 mois et plus et une pouponnière de 10 enfants à laquelle on ajouterait 10 nouvelles places de 18 mois et plus au permis (pour un maximum de 80 enfants de 18 mois et plus). La qualité des services ne sera pas affectée par ce changement.

En procédant de cette manière, les services de garde qui ont la possibilité d'ajouter une pouponnière pourront ainsi le réaliser. Ceci augmentera le nombre de places poupons disponibles. Les services de garde ayant déjà une pouponnière pourront, s'il est possible de le faire, augmenter le nombre de places dévolues aux enfants de 18 mois et plus pour un maximum de 80 dans leur installation, ce qui créera plus de places pour répondre à la forte demande existante. Il faut ajouter qu'il y a des services de garde qui ont actuellement l'espace disponible et qui peuvent créer ces places très rapidement.

Recommandation 2 de L'AGPQ :

Nous recommandons qu'une période libre d'une durée maximale de 45 minutes, pendant les 11 heures d'ouverture par jour, puisse être utilisée pour des cours ou activités spécialisés.

Plusieurs parents ont démontré leur intérêt pour ce genre de services, en signant dans un passé récent des pétitions réclamant aux autorités gouvernementales d'autoriser leur service de garde à offrir des activités supplémentaires qui répondent à leurs besoins dans leur installation durant les heures de garde.

L'AGPQ propose les balises suivantes pour encadrer cet aspect :

- Dans chaque service de garde, le comité de parents formé selon l'article 31 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* doit donner son agrément pour ces activités.
- Ces activités doivent être facultatives et en aucun cas un parent ne doit-il être obligé d'y adhérer.
- L'admission d'un enfant au service de garde ne doit pas être assujettie à l'adhésion à ces activités.
- Ces activités doivent être données par des professionnels externes et non par les membres du personnel du service de garde.
- La nature des activités permises pourrait être définie par Règlement (par exemple : musique, cours de langue, karaté, gymnastique, ballet, etc.)
- Cependant, l'enfant qui ne prend pas part à ces activités doit bénéficier pendant ce temps du programme éducatif auquel il a droit.
- Un montant maximal par jour peut être établi pour prévenir les abus.

- Les parents qui sont exemptés de la contribution réduite (sur l'aide sociale, par exemple) et qui désirent que leur enfant participe à ces activités supplémentaires doivent avoir le droit d'y participer sans aucun frais.

En permettant cette ouverture, fortement réclamée par les parents, nous répondons à un principe sacré de notre société, en l'occurrence le libre choix des parents. Sans oublier qu'une telle souplesse renforcera un autre principe fondamental d'actualité, qui est la conciliation famille-travail. Les parents qui tiennent à offrir à leurs enfants ce genre d'activités pourront bénéficier de ces services sur place pendant le temps de garde et ne seront pas contraints par conséquent à le faire durant la fin de semaine et de devoir être encore séparés de leurs enfants. Les parents pourront ainsi passer plus de temps de qualité avec leurs enfants pour faire autre chose en famille.

Conclusion

En guise de conclusion, nous ne pouvons que déplorer, à nouveau, le fait que le gouvernement mette l'accent sur l'accroissement de son pouvoir d'intervention et de contrôle sur le réseau des services de garde éducatifs du Québec, plutôt que sur une approche axée sur la concertation avec ses partenaires tels que l'Association des garderies privées du Québec (AGPQ).

Qui plus est, nous ne pouvons que constater que le projet de loi 51, dans sa forme actuelle, n'aménage aucune ouverture et n'accorde pas de valeur au libre choix des parents de décider et se prévaloir de ce qui est le mieux pour leurs enfants.

La mission première des services de garde éducatifs à l'enfance est d'assurer le développement global et harmonieux des enfants et de répondre adéquatement aux besoins des familles québécoises.