



AMÉLIORER L'ACCÈS AU RÉSEAU DES SERVICES DE GARDE POUR PERMETTRE À CHAQUE ENFANT DE DÉVELOPPER SON PLEIN POTENTIEL

Axe 1 du document de consultation du ministère de la famille

Résumé

12 recommandations pour favoriser le développement harmonieux du réseau

Annexe 1 : l'impact du conflit gauche/droite dans le réseau sur l'avenir économique des femmes

Annexe 2 : Quelques vérités sur les profits des garderies

Philippe Célestin, CPA Auditeur, CA

1er juin 2021

Auteur : Philippe Célestin, CPA Auditeur, dans le réseau depuis 17 ans, et co-proprétaire d'un service de garde. Mon métier m'amène à préparer tous les jours des analyses sur différents services de garde. J'analyse constamment les risques et les enjeux auxquels ils doivent faire face ainsi que l'impact des lois et règlements. Avec le temps, ma pratique a débordé du cadre traditionnel d'un auditeur et j'ai conseillé plus d'une centaine de directrices de services de garde sur des sujets divers autant du côté des CPE que des garderies privées subventionnées et non subventionnées. Je suis devenu passionné par la mission des services de garde ou je dirais plutôt, des services éducatifs à la petite enfance.

Note : Si vous avez des questions, sur ce texte, n'hésitez pas à me contacter au 514-493-3472 poste 153.

Préambule

La méthode actuelle de développement du réseau, par appels d'offres, a été développée suite à l'utilisation d'autres méthodes de développement qui ne faisaient pas place à la consultation et où l'arbitraire était important. Les anciennes méthodes ont fait beaucoup d'insatisfaction et ont nui à la réputation du réseau. Il ne faut pas répéter ces erreurs. Le ministère a appris et a corrigé la situation pour en arriver aujourd'hui à un bon système qui permet de s'assurer que les meilleurs projets sont choisis. La méthode actuelle comporte encore quelques petites erreurs à ajuster, mais les principes en place sont bons et doivent être conservés. Ce sera plus facile pour le gouvernement de corriger les problèmes du réseau étant donné que le gouvernement fédéral en donne maintenant les moyens.

Résumé

Dans ce document je propose de changer la manière dont on conceptualise le réseau afin de réduire l'importance des considérations budgétaires qui affectent le développement des places (recommandation 1). Je propose de publier le temps d'attente moyen sur la liste d'attente centralisée, d'une place subventionnée (recommandation 2). Je propose des solutions afin d'augmenter la motivation générale afin de favoriser la création de places et réduire les conflits idéologiques et l'injustice entre les opérateurs, les parents, les éducatrices et les enfants qui minent le développement du réseau (recommandations 3 et 4). Je propose quelques changements dans le processus d'appels d'offres afin d'obtenir plus de projets et une meilleure répartition géographique des projets (recommandations 5 et 6). Je propose d'exiger des zonages exclusifs aux services de garde afin de réduire les difficultés d'implantation d'un service de garde dans les centres urbains et l'octroi d'un pouvoir d'expropriation au ministère de la famille comme les commissions scolaires (recommandations 7 et 8). Je propose que le ministère fasse attention aux institutions financières dans ses actions afin de pouvoir continuer à faire financer le développement du réseau (recommandations 9 et 10). Je propose de permettre aux services de garde d'obtenir le droit de se faire rembourser 100% des taxes de vente payées (TPS et TVQ) comme les autres entreprises (recommandations 11). Finalement je propose d'arrêter d'octroyer des permis de garderies non subventionnées (recommandations 12).

Annexe 1 - L'impact du conflit gauche/droite, dans le réseau, sur l'avenir économique des femmes œuvrant dans le réseau

Annexe 2 - Quelques vérités sur les profits des garderies

Sommaire des recommandations

Recommandation #1 Inscrire dans la loi que le réseau des services de garde subventionné est un service essentiel, pour tous les enfants (à partir d'un âge déterminé), au même titre que l'école.

Recommandation #2 Le délai d'attente moyen devrait être public, publié par région et par groupe d'âge. Il est important pour le parent qui attend de savoir à quoi s'attendre comme délai.

Recommandation #3 Le gouvernement doit augmenter le salaire des éducatrices, principalement de celles qui sont qualifiées, afin de réduire le problème de pénurie de main-d'œuvre. Le niveau actuel des salaires est un facteur de démotivation. Il doit trouver des incitatifs, pour les directrices de CPE, afin qu'elles soient motivées à développer des places en CPE. Le gouvernement doit réduire le conflit gauche/droite qui nuit au réseau. Comme pour la religion, le gouvernement doit être laïc ou neutre dans le développement du réseau et ne pas favoriser les CPE plus que les garderies privées subventionnées ou l'inverse. Le gouvernement doit graduellement (sur 3 ans) éliminer l'écart de financement entre les installations qui cause une grande injustice dans le réseau entre les opérateurs, les parents, les éducatrices, et les enfants. Le gouvernement doit tendre vers l'élimination du réseau de garderie non subventionnée (sans l'interdire ni l'éliminer complètement¹) en les convertissant graduellement (sur 4-5 ans) en service de garde subventionné selon la méthode des appels d'offres ciblés afin d'éliminer l'injustice fiscale entre les parents, éliminer l'injustice sur les conditions de travail des éducatrices, et éliminer l'injustice de niveau de qualité de service reçu par les enfants.

Recommandation #4 Le gouvernement devrait faire corriger les documents « *Grandir en qualité* » auxquelles il est associé afin de faire corriger la présentation des informations dans ces études. Actuellement ces études présentent les résultats en fonction du statut juridique et non en fonction du niveau de financement reçu. Avec une correction de la présentation, les résultats ne changeront pas. Toutefois, une fois la présentation corrigée, le lecteur comprendra que le niveau de financement est l'élément important qui affecte la qualité des services (ce n'est pas le seul) et non le statut juridique (qui est un facteur secondaire). C'est important de remettre les pendules à l'heure surtout que d'autres gouvernements à travers le Canada et d'autres pays veulent s'inspirer de ce qui se fait au Québec. Ils lisent les études faites ici et prennent des décisions importantes, lourdes de conséquences. Cette correction « des faits » aura comme conséquences de réduire le conflit gauche/droite dans le réseau.

Recommandation #5 Le ministère ne doit pas limiter à 15% ou 35% le nombre de projets de garderies privées subventionnées dans les appels d'offres, mais favoriser les meilleurs projets sans distinction. Ainsi, il recevra plus de projets, dans plus de régions.

Recommandation #6 Le ministère aurait avantage à proposer aux demandeurs de permis identifiés, par les comités de sélection, comme des projets intéressants, s'ils sont intéressés à proposer leur projet pour une autre région avant de les rejeter. S'ils acceptent, on ne recommence pas le processus d'appel d'offres à zéro. On peut aussi conserver ces projets pour plus tard, ainsi on ne décourage pas les demandeurs.

Recommandation #7 Légiférer afin d'exiger aux municipalités qu'elles créent des zonages exclusifs aux services de garde. Chaque municipalité devrait rendre compte au ministère de la famille, au moins une fois par année, de l'emplacement de ces terrains et d'une brève analyse qui justifie la raison pour laquelle ces

¹ Le réseau non subventionné est nécessaire pour répondre aux besoins des parents non admissibles à une place subventionnée (certains immigrants comme les demandeurs d'asile ne sont pas admissibles)

terrains sont intéressants. Exiger de plus, que si une municipalité veut changer un zonage (exclusif ou non) qui autorise un service de garde, qu'elle doive en faire la demande au ministère. Celui-ci évaluera la situation et les autres terrains proposés en échange par la municipalité. Le ministère peut ainsi intervenir si la création de place dans le secteur est imminente.

Recommandation #8 Le ministère doit se procurer un pouvoir d'expropriation, afin de pouvoir réussir à implanter des services de garde dans certains milieux urbains, comme les commissions scolaires pour l'implantation des écoles.

Recommandation #9 Le ministère doit faire attention lorsqu'il fait des annonces, des règlements et certaines actions. Il doit prendre en compte que les institutions financières le regardent attentivement et analysent la situation. Lorsque le ministère prend des décisions sur un dossier d'une garderie endettée, il doit analyser, dans quelle mesure, il peut protéger l'institution financière. C'est important pour l'ensemble du réseau sinon les projets finiront par ne plus être finançables.

Recommandation #10 Le ministère devrait offrir aux demandeurs qui ont été sélectionnés pour réaliser un projet, une garantie de prêt (selon une formule et des conditions à déterminer) afin de permettre aux personnes compétentes, mais qui n'ont pas suffisamment de capital, de réaliser le projet. La formule de garantie de prêt pourrait être assortie d'une collaboration plus étroite avec le demandeur, entre autres, dans la détermination de certains éléments du projet comme sa localisation.

Recommandation #11 Rendre les services de garde, des services détaxés en TPS et TVQ, comme l'alimentation et les livres, afin que les taxes de vente n'augmentent pas les coûts d'implantation des services de garde inutilement ni ne réduisent le budget net des installations qui donnent des services essentiels à nos enfants.

Recommandation #12 Arrêter de donner des permis pour l'ouverture de garderies non subventionnées. C'est très dommageable pour les promoteurs, même s'ils sont bien intentionnés, d'opérer un service de garde avec trop peu de moyens financiers. Il faut convertir, sur la base d'appels d'offres ciblés, les services de garde non subventionnés et graduellement tendre vers l'élimination de ce réseau.

➤ La crise actuelle des places en services de garde subventionné est le résultat de deux politiques du gouvernement précédent soit de reporter la création de places et d'avoir exigé une contribution financière de 50% des CPE juste après avoir vidé leurs surplus accumulés qui étaient nécessaires à cette mise de fonds. Selon le gouvernement de M. Couillard, il fallait équilibrer le budget. Conséquence, quatre années de quasi-stagnation dans le développement du réseau subventionné et hausse importante des garderies privées non subventionnées.² C'est la principale raison de la crise du manque de places subventionnées actuellement. Donc, il ne faut pas remettre en question tout le système de développement des places ni les appels d'offres. Si les places subventionnées avaient été créées comme prévu, il y aurait toujours un certain manque de place, et des difficultés, mais pas de crise. La méthode d'appel d'offres n'est pas responsable de la situation actuelle et la pandémie contribue grandement à exacerber la crise.

Initialement, le programme des services de garde subventionné a été mis en place principalement pour réduire le décrochage scolaire et la délinquance. Voir le document clé qui nous a conduits au système subventionné « *Un Québec fou de ses enfants*³ ». Une mesure sociale, sans précédent, basée sur la recherche universitaire et certaines expériences américaines, dont le « *Perry Preschool Project* ». Dans ce programme d'intervention précoce on a remarqué que les enfants qui ont participé au programme sont, 20 ans plus tard, plus nombreux à occuper un emploi, à obtenir un diplôme secondaire, à s'inscrire dans une formation collégiale, ont moins de démêlés avec la justice et beaucoup d'autres bienfaits... On ne pouvait plus ignorer la recherche. Le réseau est donc, à la base, une prolongation du réseau préscolaire et en ce sens il est insensé qu'il n'y ait pas de place pour tout le monde ou que des raisons budgétaires en réduisent l'accès. Réduirait-on l'accès au système scolaire? Jamais. La contribution exigée des parents n'était utile que pour réduire la pression sur le budget du gouvernement au moment de l'implantation du réseau, mais le principe voudrait que le service soit gratuit comme l'école. Aujourd'hui, malheureusement, les médias oublient d'expliquer la mission initiale pour laquelle le réseau a été créé, mais présentent surtout les conséquences positives du programme (qui sont importantes) parce qu'elles ont frappé l'imaginaire de la population. Le programme nous a fait faire un immense pas en avant vers l'égalité homme femme. Même s'il s'agit d'une conséquence souhaitable et recherchée il s'agit quand même d'une conséquence du programme et pas le but lui-même du programme. Les médias ont tellement martelé cette conséquence du programme que les dirigeants du gouvernement ont même pratiquement oublié l'objectif principal – maintenant on veut plus aider les parents. Au fur et à mesure que les années ont avancé, on a collectivement un peu perdu le focus. **On doit revenir à l'objectif de mieux préparer les enfants à leur entrée à l'école afin de réduire le décrochage scolaire et ultimement la délinquance.** C'est une raison qui a l'avantage de réunir tout le monde. Si on change notre conception mentale du programme et qu'on s'inscrit dans une logique « scolaire » (sans scolariser les enfants) la société devra toujours faire le nécessaire pour financer les places, comme à l'école. La logique budgétaire ne pourra pas ainsi faire obstruction à la création de places subventionnées.

Recommandation #1 Incrire dans la loi que le réseau des services de garde subventionné est un service essentiel, pour tous les enfants (à partir d'un âge déterminé), au même titre que l'école.

➤ Avec les informations de la place 0-5 comme la date d'inscription et la date où un service de garde enregistre que l'enfant a été admis, le ministère peut calculer le délai d'attente moyen. C'est sain pour le réseau qu'il y ait un peu d'attente afin de s'assurer qu'il n'y ait pas un surplus de place dans le réseau. Toutefois, c'est la longueur du délai d'attente qui est critique. Comme la plupart des enfants s'inscrivent à la naissance (ou avant) et que le congé parental est d'environ 12 mois, on peut estimer qu'un délai de 10

² <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/places/Pages/index.aspx>

³ <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-000205/> (un Québec fou de ses enfants p95-97)

mois (pour permettre une période d'intégration de 2 mois) devrait être un délai maximal raisonnable pour un poupon.

Recommandation #2 Le délai d'attente moyen devrait être public, publié par région et par groupe d'âge. Il est important pour le parent qui attend de savoir à quoi s'attendre comme délai.

➤ La motivation des directrices de CPE et directrices de garderie est le facteur le plus important (après les raisons budgétaires du gouvernement) qui affecte le développement des places⁴. Pour s'engager à développer des places, il faut que les directrices aient une certaine motivation à le faire. Le découragement est élevé en ce moment dans le réseau. La preuve, le nombre anormalement bas de projets déposés en réponse à l'appel d'offres du ministère en 2021. Habituellement, des milliers de projets sont déposés, et ce, principalement par des demandeurs privés. Lors de cet appel d'offres, il y a eu 5 à 7 fois moins de demandeurs qu'habituellement. Plusieurs éléments causent ce découragement, mais j'en note 3 particulièrement criants.

1. **La pénurie de main-d'œuvre** est l'élément le plus critique qui cause de sérieux maux de tête aux directions. Les salaires, beaucoup trop bas, sont une cause évidente de cette difficulté de recrutement. Elles ont tellement de difficulté à recruter qu'elles ne peuvent imaginer pouvoir recruter pour ouvrir une toute nouvelle installation où il faut pouvoir recruter environ 14 à 15 personnes en même temps. C'est perçu par plusieurs comme une situation quasi impossible. « On met nos efforts pour créer les places, mais nous n'aurons pas de personnel une fois fini! »
2. **Aucun incitatif au développement de places pour les directrices de CPE.** Mis à part une potentielle hausse de salaire, il n'y a pas d'incitatif financier ou autre pour les directrices qui démarrent des projets. Pourtant ce sont les personnes les mieux placées pour le faire. Elles ont la connaissance pointue des besoins de leur région, la connaissance des règles du ministère et de la manière de fonctionner du réseau. Comme il s'agit d'un travail important qui s'ajoute aux tâches habituelles et qui représente un certain degré de difficulté, il est nécessaire qu'il y ait un incitatif quelconque à la création de place. Le ministère devrait avoir des discussions à ce niveau avec l'association des cadres.
3. **Le conflit gauche/droite⁵** est trop présent dans le réseau. Ce conflit commence à user sérieusement les partenaires privés du réseau autant subventionnés que non subventionnés. Ce conflit ne sert aucunement les intérêts des CPE, il sert seulement les intérêts de certains regroupements et des activistes politiques. Le ministère a intérêt à réduire ce conflit. Le conflit perdure parce que le gouvernement prend position à gauche ou à droite au lieu d'être neutre dans le réseau. La société sera toujours divisée entre la gauche et la droite et il est préférable de rester neutre dans ce combat pour le gouvernement dans certaines sphères comme le réseau scolaire et le réseau des services de garde. Ce conflit idéologique, omniprésent à tous les niveaux, cause des conflits inutiles qui épuisent les personnes au lieu qu'on se préoccupe des vrais enjeux d'accessibilité et de qualité. Il affecte directement et indirectement la motivation de toutes les « créatrices de places » alors qu'elles ont l'expérience et les compétences recherchées pour le faire.

L'injustice qui découle de ce conflit gauche/droite cause un tort important à tout le réseau. Le tort est direct sur le réseau privé (subventionné ou non), mais il cause aussi un tort indirect à l'ensemble du réseau y compris le réseau des CPE. Les iniquités sont les éléments qui nuisent le plus au moral des

⁴ https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/165/vgq_ch02_cpe_web.pdf (paragraphe 79 et 80 de la page 35 du rapport du vérificateur général, oct. 2020, accessibilité des services de garde)

⁵ Voir l'annexe 1 : L'impact du conflit gauche/droite, dans le réseau, sur l'avenir économique des femmes œuvrant dans le réseau

directrices du réseau de garderies privées (subventionné ou non) et à leurs employées. Elles vivent une injustice constante à plusieurs niveaux. Comme témoin privilégié du réseau, je peux témoigner que l'injustice est flagrante. Écart fiscal entre les parents, écart de qualité de service entre les enfants, écart de salaire entre les éducatrices, écart de revenu entre les opérateurs. L'écart de financement entre les opérateurs du réseau est la principale cause de cette injustice.

Selon les analyses que nous faisons au cabinet, une garderie subventionnée de 80 places (locataire) reçoit un financement annuel du ministère d'environ 100 000 \$ de moins que si elle était un CPE, et ce, simplement à cause de son statut juridique. L'écart de revenu avec une garderie non subventionnée est extrême, mais tellement variable qu'on ne peut pas le mesurer (voir l'annexe 2). Pourtant, subventionnées ou non, elles ont les mêmes responsabilités, les mêmes lois à respecter et les mêmes objectifs. On doit ajouter à cet écart de financement deux éléments significatifs soit une exonération de taxes municipales⁶ pour les CPE et la capacité pour les CPE de récupérer 50% des TPS et TVQ payée sur leurs achats. En moyenne (pour une 80 places) les taxes municipales oscillent entre 30 000 \$ et 40 000 \$ et le 50% de remboursement des TPS et TVQ payé représente approximativement 15 000 \$⁷. On parle de 150 000 \$ chaque année au minimum. C'est une différence significative qui permet non seulement d'offrir de meilleurs salaires, mais aussi d'avoir plus de personnel pour répondre aux besoins. D'où les injustices pour les éducatrices, et l'injustice au niveau de la qualité pour les enfants. Sur un budget d'environ 1 million de dollars par année, la différence est de l'ordre de 15% entre un CPE et une garderie subventionnée.

Dans l'enquête « *Grandir en qualité*⁸ » (mai 2004) (où des chercheurs ont analysé la qualité de différents services de garde) les chercheurs mentionnent le problème à la page 428 et aux pages 453-454 (sur le financement). Les auteurs indiquent à la page 443 que « *en garderie, et ce tant pour les poupons que pour les enfants d'âge préscolaire, on a pu observer que le fait de pouvoir compter sur des revenus complémentaires aux subventions gouvernementales et à la contribution parentale réduite est associé à un niveau de qualité relativement plus élevé à plusieurs égards* ». Ils disent, à mon avis trop discrètement, que les écarts de qualité pourraient être dus à une différence de financement. Cette information est cruciale pour le lecteur. Notez que peu après cette étude de 2003, les mêmes lois et règlements ont commencé à s'appliquer autant en CPE qu'en garderie.

Pour l'étude de 2014, il n'y a aucune mention de l'écart de financement entre les entreprises qu'on compare. En 2014, l'étude compare des CPE et des garderies non subventionnées. À titre de comparaison, les chroniqueurs automobiles font attention dans leurs comparaisons aux écarts de prix et le mentionnent. J'invite le lecteur à regarder à nouveau ces enquêtes en remplaçant les titres CPE, Garderies subventionnées, et Garderies non subventionnées par SGE subventionné à hauteur de 1,2 million, SGE subventionné à hauteur de 1 million, et SGE non subventionné. L'information ne change pas, mais avec une présentation appropriée, la conclusion qu'on en tire est différente. Cette présentation de l'information est plus pertinente que la présentation en fonction du statut juridique. Le statut juridique ne peut pas être une cause majeure liée à la qualité (voir l'annexe 1 où je présente des facteurs de qualité importants et secondaires). Le statut juridique peut être une cause qui influence la qualité des services, mais dans ces études, on le présente comme la cause principale d'une différence de qualité ce qui est nécessairement faux. Ces publications illustrent des faits réels, mais sont présentées d'une manière dont on pourrait croire qu'elle vise à favoriser une option politique.

⁶ voir la loi sur la fiscalité municipale article 204 (14)(c)

⁷ L'écart est encore plus important entre un CPE propriétaire et une garderie subventionnée propriétaire de ses locaux

⁸ <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-quebecoise-sur-la-qualite-des-services-de-garde-educatifs-rapport-de-lenquete.pdf> Enquête grandir en qualité (2004)

Les conséquences de cette mauvaise présentation sont plus importantes qu'on peut l'imaginer. Environ la moitié des éducatrices travaillent dans le réseau des garderies (subventionnées ou non). À cause de ces études, elles se font constamment dire qu'elles travaillent dans des milieux de mauvaise qualité, même par les milieux d'enseignement et même par les éducatrices en CPE. À mot couvert, on dénigre leur travail. Même la qualité de leurs interactions avec les enfants serait significativement moins bonne que si elles faisaient le même travail dans un CPE... Ce sont pourtant les mêmes personnes, elles ont la même formation, et la même passion pour les petits et respectent la même réglementation... Une personne avisée comprendra qu'une entreprise qui a de meilleurs moyens financiers pourra généralement attirer et conserver plus facilement les meilleurs employés et former une meilleure équipe. La quantité importante de reportages et d'articles de presse sur la base de ces deux études de « *Grandir en qualité* » est certainement une source sérieuse de démotivation pour les éducatrices et les « créatrices de places » qui travaillent dans le réseau des garderies (subventionnées ou non). Elles sentent, avec raison, que leur travail n'est pas reconnu, et en plus qu'elles sont moins bien rémunérées qu'en CPE. Nous avons collectivement incité ces personnes à obtenir une formation pour travailler dans le réseau, on a collectivement payé la formation de ces personnes et elles finissent par quitter le réseau faute de conditions de travail adéquates et faute de reconnaissance pour leur travail. Les conséquences sont désastreuses, particulièrement en pénurie de main-d'œuvre. Les CPE sont donc aussi des victimes indirectes de cette de l'iniquité dans le réseau, car le bassin d'employé se réduit, ce qui nuit à tout le monde... et particulièrement aux enfants qui ne reçoivent pas les services dont ils ont besoin. Des mesures doivent être prises pour réduire le conflit gauche/droite dans le réseau au minimum possible, car il nuit au réseau.

En moyenne, la subvention du ministère d'un CPE est d'environ 60\$ par jour, une garderie subventionnée environ 50\$ par jour, et le milieu familial environ 36\$ par jour. Lorsqu'on ajoute l'exemption de taxes municipales et le remboursement partiel des taxes de vente pour les CPE (expliqué précédemment) l'écart est plus grand. L'écart de financement, et son importance ne sont pas justifiés. L'argent doit suivre l'enfant sans égard à la structure juridique de l'entité qui offre le service. Ces écarts importants expliquent, en partie, le départ de milliers d'éducatrices en milieu familial. Le gouvernement doit mettre l'emphase sur la qualité des services offerts aux enfants, et ce, quelle que soit l'organisation juridique de l'opérateur du service de garde. Comme il n'y a pas trop de bras dans le réseau les efforts de chacun doivent se concentrer sur ce qui est ultimement important soit la qualité des services aux enfants. Le ministère peut s'inspirer du réseau scolaire qui fait l'objet d'un conflit public/privé. Pour les écoles, le gouvernement s'est assuré que les enfants aient accès à des institutions dont le financement est équivalent au public et au privé subventionné.

Recommandation #3 Le gouvernement doit augmenter le salaire des éducatrices, principalement de celles qui sont qualifiées, afin de réduire le problème de pénurie de main-d'œuvre. Le niveau actuel des salaires est un facteur de démotivation. Il doit trouver des incitatifs, pour les directrices de CPE, afin qu'elles soient motivées à développer des places en CPE. Le gouvernement doit réduire le conflit gauche/droite qui nuit au réseau. Comme pour la religion, le gouvernement doit être laïc ou neutre dans le développement du réseau et ne pas favoriser les CPE plus que les garderies privées subventionnées ou l'inverse. Le gouvernement doit graduellement (sur 3 ans) éliminer l'écart de financement entre les installations qui cause une grande injustice dans réseau entre les opérateurs, les parents, les éducatrices, et les enfants. Le gouvernement doit tendre vers l'élimination du réseau de garderie non subventionnée (sans l'interdire ni l'éliminer complètement⁹) en les convertissant graduellement (sur 4-5 ans) en service de garde subventionné selon la méthode des appels d'offres

⁹ Le réseau non subventionné est nécessaire pour répondre aux besoins des parents non admissibles à une place subventionnée (certains immigrants comme les demandeurs d'asile ne sont pas admissibles)

ciblés afin d'éliminer l'injustice fiscale entre les parents, éliminer l'injustice sur les conditions de travail des éducatrices, et éliminer l'injustice de niveau de qualité de service reçu par les enfants.

Recommandation #4 Le gouvernement devrait faire corriger les documents « *Grandir en qualité* » auxquelles il est associé afin de faire corriger la présentation des informations dans ces études. Actuellement, ces études présentent les résultats en fonction du statut juridique et non en fonction du niveau de financement reçu. Avec une correction de la présentation, les résultats ne changeront pas. Toutefois, une fois la présentation corrigée, le lecteur comprendra que le niveau de financement est l'élément important qui affecte la qualité des services (ce n'est pas le seul) et non le statut juridique (qui est un facteur secondaire). C'est important de remettre les pendules à l'heure surtout que d'autres gouvernements à travers le Canada et d'autres pays veulent s'inspirer de ce qui se fait au Québec. Ils lisent les études faites ici et prennent des décisions importantes, lourdes de conséquences. Cette correction « des faits » aura comme conséquences de réduire le conflit gauche/droite dans le réseau.

Éléments qui pourraient être modifiés dans les appels d'offres et qui affectent le développement des places

➤ Chaque appel d'offres présente le nombre de places que le ministère veut créer dans chaque secteur. Il limite toutefois aussi le nombre de places aux demandeurs de garderies privés subventionnés en indiquant par exemple que le pourcentage de place dans les garderies privées sera limité par exemple à 15%, ou à 35%. Cette façon de faire réduit significativement le nombre de projets reçu par le ministère pour analyse. En effet, une personne dont le rêve est d'avoir sa garderie ne présentera pas un projet dans un secteur où le ministère dit vouloir créer 70 places. Cette personne fait le calcul $70 \text{ places} \times 35\% = 24 \text{ places}$ donc elle choisit un autre secteur. Je rencontre beaucoup de demandeurs de places subventionnés lorsqu'il y a un appel de projets... Cette directive fait concentrer les demandeurs de projet aux endroits où ils perçoivent qu'ils ont plus de chance et ça ne favorise pas la distribution des projets sur tout le territoire.

Recommandation #5 Le ministère ne doit pas limiter à 15% ou 35% le nombre de projets de garderies privées subventionnées dans les appels d'offres, mais favoriser les meilleurs projets sans distinction. Ainsi, il recevra plus de projets, dans plus de régions.

➤ Dans le processus de sélection des projets, il doit y avoir un certain nombre de projets, identifiés, par les comités de sélection, comme des projets intéressants, mais comme il ne reste pas de place à offrir dans le secteur sélectionné par le demandeur, le projet est rejeté.

Recommandation #6 Le ministère aurait avantage à proposer aux demandeurs de permis identifiés, par les comités de sélection, comme des projets intéressants, s'ils sont intéressés à proposer leur projet pour une autre région avant de les rejeter. S'ils acceptent, on ne recommence pas le processus d'appel d'offres à zéro. On peut aussi conserver ces projets pour plus tard, ainsi on ne décourage pas les demandeurs.

Considérations municipales qui affectent le développement des places

➤ Parmi les difficultés importantes pour l'implantation d'un service de garde de qualité, figure la disponibilité souvent réduite d'emplacements possibles et intéressants, particulièrement en milieu urbain. Les lois sur l'urbanisation ne prévoient pas un pourcentage minimum de zonage exclusif aux services de garde. C'est pourtant essentiel pour plusieurs raisons. Premièrement, lorsqu'il est nécessaire de faire un service de garde dans une région il doit y avoir des espaces disponibles à cette fin. Un zonage exclusif réduira significativement le temps nécessaire pour la recherche du site idéal, ce sera déjà fait d'avance par la municipalité. Le pourcentage de zonage exclusif pour les services de garde devrait être lié au nombre de

logements dans la municipalité. Les municipalités réservent souvent déjà des espaces pour les futures écoles, elles devraient aussi le faire pour les services de garde un service aussi essentiel.

Recommandation #7 Légiférer afin d'exiger aux municipalités qu'elles créent des zonages exclusifs aux services de garde. Chaque municipalité devrait rendre compte au ministère de la famille, au moins une fois par année, de l'emplacement de ces terrains et d'une brève analyse qui justifie la raison pour laquelle ces terrains sont intéressants. Exiger de plus, que si une municipalité veut changer un zonage (exclusif ou non) qui autorise un service de garde, qu'elle doive en faire la demande au ministère. Celui-ci évaluera la situation et les autres terrains proposés en échange par la municipalité. Le ministère peut ainsi intervenir si la création de place dans le secteur est imminente.

➤ Évidemment, le gouvernement pourrait développer les places lui-même, mais s'agirait réellement de micro gestion et, règle générale, il n'est pas souhaitable qu'un gouvernement s'engage dans ce type de processus. Dans le document de consultation, le ministère semble rechercher plus de contrôle sur la réalisation des projets. Un peu comme si les promoteurs leur semblaient plus ou moins efficaces dans leurs démarches. En fait, les fonctionnaires du ministère ne pourront pas avoir plus de succès que les promoteurs, s'ils ont les mêmes pouvoirs. Le ministère doit se procurer des pouvoirs supplémentaires s'il veut pouvoir faire mieux.

Recommandation #8 Le ministère doit se procurer un pouvoir d'expropriation, afin de pouvoir réussir à implanter des services de garde dans certains milieux urbains, comme les commissions scolaires pour l'implantation des écoles.

Autres éléments pour favoriser le développement des places

➤ Plusieurs institutions financières sont réticentes à prêter aux garderies privées subventionnées bien qu'elles ne l'affirmeront jamais publiquement. L'incertitude qui plane constamment sur le réseau pèse lourd dans l'analyse de risque des institutions bancaires. Il y a, en partie, une incertitude politique. Lorsqu'on est 100% dépendant des décisions gouvernementales... la banque présume que vous êtes à risque, car vous n'avez pas beaucoup de contrôle. Elles n'ont pas tort. Même si les revenus sont assez stables ce n'est pas suffisant pour dissiper les risques.

Finalement, quelques décisions (à mon avis mal calculé) qui ont été prises par les fonctionnaires ont fait très mal au réseau privé. Ces quelques décisions ont convaincu plusieurs institutions du risque politique derrière ces entreprises. Suite à ces décisions (mal avisées) des fonctionnaires du ministère, certaines institutions qui avaient financé des garderies dans le passé ont maintenant fermé la porte à double tour. C'est une barrière importante (difficile à chiffrer) à la création de places. Les décisions prises par le ministère doivent tenir compte de leurs impacts sur le réseau entier.

Recommandation #9 Le ministère doit faire attention lorsqu'il fait des annonces, des règlements et certaines actions. Il doit prendre en compte que les institutions financières le regardent attentivement et analysent la situation. Lorsque le ministère prend des décisions sur un dossier d'une garderie endettée, il doit analyser, dans quelle mesure, il peut protéger l'institution financière. C'est important pour l'ensemble du réseau sinon les projets finiront par ne plus être finançables.

Recommandation #10 Le ministère devrait offrir aux demandeurs qui ont été sélectionnés pour réaliser un projet, une garantie de prêt (selon une formule et des conditions à déterminer) afin de permettre aux personnes compétentes, mais qui n'ont pas suffisamment de capital, de réaliser le projet. La formule de garantie de prêt pourrait être assortie d'une collaboration plus étroite avec le demandeur, entre autres, dans la détermination de certains éléments du projet comme sa localisation.

➤ **Un autre frein au développement - les taxes de vente (TPS et TVQ)**

Les CPE et les garderies sont confrontés à des difficultés budgétaires importantes lorsque vient le temps de construire une installation. Comme expliqué précédemment, le montant nécessaire pour l'ouverture d'une installation est d'environ 1 350 000 \$. Sur cette somme, les taxes de vente représentent, à elles seules, approximativement 175 000 \$. Cette somme importante est souvent la cause d'un « no go ». C'est un peu ironique qu'un organisme doive remettre des taxes non remboursables au gouvernement qui subventionne pratiquement toutes ses opérations... Contrairement à la plupart des entreprises, les services de garde ne se font pas rembourser la totalité des taxes qu'elles doivent payer (50% pour un CPE 0% pour une garderie). Il faut comprendre les définitions utilisées en TPS et TVQ pour comprendre la subtilité qui rend non remboursables les taxes de vente payées par les services de garde.

« **Les ventes taxables** sont des ventes de biens ou de services auxquelles la TPS ou la TVQ s'applique. »

« Cependant, **certaines ventes sont détaxées**, c'est-à-dire taxables au taux de 0 %. La vente de certains médicaments délivrés sur ordonnance et de certains appareils médicaux est détaxée. Si vous effectuez des ventes détaxées, vous n'avez donc pas à percevoir de taxes. Vous pouvez avoir droit à des CTI et à des RTI pour les services ou les biens taxables acquis dans le but de faire des ventes taxables et des ventes détaxées.

« **Les ventes exonérées** sont des ventes auxquelles la TPS et la TVQ ne s'appliquent pas. C'est le cas, par exemple, de la plupart des ventes effectuées par des organismes de bienfaisance. Vous ne devez donc pas percevoir ni payer de taxes sur ce type de vente. De plus, vous n'avez pas droit à des CTI ni à des RTI relativement aux achats taxables effectués dans le but de faire des ventes exonérées ».

Anciennement, les ventes de service de garde ont été classées comme exonérées au lieu d'être classées détaxées. On considérait que c'était des services non essentiels et, la plupart du temps, s'adressant à des personnes plus aisées. C'est ce qui cause que la plupart des entreprises peuvent récupérer les TPS et TVQ sur leurs achats, mais pas les services de garde. Les fournitures détaxées comprennent, par exemple, la vente de certains médicaments et d'appareils médicaux, la vente de produits alimentaires de base, la vente de certains biens utilisés dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, la vente de certains articles destinés à l'allaitement, la vente de couches ou de culottes de propreté pour enfants, la vente de livres et autres... mais pas les services de garde qui sont des services essentiels pour nos enfants.

Recommandation #11 Rendre les services de garde, **des services détaxés** en TPS et TVQ, afin que les taxes de vente n'augmentent pas les coûts d'implantation des services de garde inutilement ni ne réduisent le budget net des installations qui donnent des services essentiels à nos enfants.

Annexe 1 - L'impact du conflit gauche/droite, dans le réseau, sur l'avenir économique des femmes œuvrant dans le réseau

En fait, plusieurs raisons expliquent la création d'entreprises privées. Actuellement, tous les regards sont sur le « profit » vu l'appellation juridique « entreprise à but lucratif ». Toutefois, les femmes entrepreneures veulent majoritairement avoir un contrôle sur leur vie et c'est la principale raison d'avoir leur petite entreprise. Elles ne veulent pas faire de perte évidemment, mais veulent gagner leur vie dignement et choisir la façon dont elles font leur affaire, choisir leurs horaires et travailler sans compter leurs heures parce qu'elles s'y investissent entièrement... Comme le ministère contrôle le niveau de revenu de ces entreprises, il n'y a donc pas possibilité de faire des profits mirobolants en opérant son service de garde. En étant propriétaires de leurs locaux, ces femmes entrepreneures finiront par rembourser leurs hypothèques et auront un actif immobilier d'une valeur appréciable et très respectable. Elles auront la « propriété privée de leur moyen de production » ce qui est à la base de notre système économique. Demain, elles seront entièrement libres économiquement et auront un contrôle sur une partie du pouvoir économique de la société. Avec ce pouvoir économique dans les mains, elles auront une plus grande indépendance, un contrôle sur leur vie, et une influence sur l'économie locale.

Le travail dans le réseau des services de garde est à très forte prédominance féminine. Il est donc très important pour les femmes d'assurer, dans ce domaine, leur capacité à organiser leurs affaires et à contrôler leur vie en étant « propriétaire de leur moyen de production ». Si on croit que la propriété privée va nuire à la qualité des services de garde, on peut appliquer des mesures de surveillances. On laisse le privé construire des avions on peut donc réussir à surveiller que la garde des enfants se fasse correctement... Certains groupes de défenses des droits des femmes ont lié le combat de l'avancement des femmes avec celui de la gauche radicale. Pour ces groupes, le privé est l'ennemi à abattre, il n'y a pas beaucoup de place à la discussion. Si le conflit gauche/droite amène le gouvernement à privilégier uniquement les CPE, un modèle où il n'y a pas de place pour la propriété privée, on réduira nécessairement le pouvoir économique des femmes vu la forte prédominance féminine, en ce domaine. Si personne ne défend le droit fondamental des femmes à la propriété privée (un des fondements importants de notre économie) cela causera ultimement un tort à la cause des femmes par une diminution de leur influence sur le plan du pouvoir économique. Les médecins sont des petites entreprises privées, payées par l'état, on ne présume pourtant pas que les soins qu'ils nous fournissent sont de moins bonne qualité.

Voici une citation tirée d'une recherche universitaire de Ginette Hébert, avril 2016. Titre : Les représentations sociales de directrice générale en regard de la qualité et du leadership en CPE. « Les écrits indiquent que la formation, l'expérience et la satisfaction qu'elles éprouvent à l'égard de leur travail sont les principales variables de la gestionnaire ayant été corrélées avec la qualité du service de garde (Lemay et Bigras, 2012; Drouin et al. , 2004; Doherty, 1991) »

À cette citation j'ajouterais que le budget auquel la directrice a accès est fortement corrélé avec la qualité du service de garde. Basé sur mon expérience, les quatre facteurs les plus importants, qui affectent la qualité d'un service de garde sont, le niveau de financement que reçoit l'installation et sa bonne gestion financière, la qualité du bassin d'éducatrice auquel la direction a accès, la volonté d'offrir un service de qualité et les compétences de la direction générale, le niveau d'exigences et d'implication des parents quant à la qualité des services D'autres facteurs secondaires influencent, à divers degrés, la qualité du service de garde, et la perception de la qualité, dont la région ou le quartier où est située l'installation, le niveau et le type de défavorisation de la clientèle auquel il fait face, la présence importante d'une communauté ethnique en particulier dans l'installation, la recherche de performance financière (qu'on soit à but lucratif ou à but non lucratif), le statut juridique à but non lucratif ou à but lucratif, le niveau d'endettement, la présence étroite de professionnel en support aux éducatrices, la présence d'un climat positif ou négatif chez les employés (syndiqués ou non) ou la direction.

Annexe 2 – Quelques vérités sur les profits des garderies

Beaucoup de personnes discutent des profits des garderies, mais en réalité peu de personnes savent de quoi il en retourne exactement. La légende urbaine circule essentiellement par les médias et différents groupes de pression souvent reliés aux CPE, mais il y a très peu de vérité dans ce domaine. Comme le ministère ne publie pas d'information à ce sujet la légende continue et prend de l'ampleur. Il y a beaucoup de nuance à faire.

Garderie subventionnée

Il y a quelques années, Radio-Canada a déclaré au téléjournal que, selon les informations qu'ils ont obtenues du ministère de la famille, les profits des garderies subventionnées étaient en moyenne de 100 000 \$ par année (personnellement j'aurais cru un peu plus – 125 000 \$). Pour certains, c'est une somme mirobolante! Lorsque cette information n'est pas mise en contexte, elle peut être trompeuse. Voici deux éléments importants afin de relativiser cette information. N'oublions pas que c'est une moyenne, certaines garderies ont des pertes et doivent être restructurées.

D'abord, un premier élément, les propriétaires de garderie peuvent faire un choix salaires VS dividendes. Comme certains propriétaires ne se versent pas de salaire pour des raisons fiscales ou légales, le bénéfice moyen présenté est gonflé artificiellement. Cet élément est non négligeable. Le choix salaire / dividende revient essentiellement au même sur le plan de la fiscalité (de façon générale) sauf dans certaines circonstances, mais il a des conséquences légales différentes. Si vous n'êtes pas familier avec les états financiers de PME, le salaire s'ajoute aux dépenses de l'entreprise donc réduit le profit tandis que le dividende est prélevé par le propriétaire après avoir calculé le « profit », dans ce cas le profit est plus élevé.

Ensuite, un deuxième élément important ce sont les remboursements de capital de la dette à long terme de l'entreprise qui ne sont pas déduits des « profits », mais payés à partir des « profits ». La dette à long terme d'une nouvelle installation est très importante, c'est d'ailleurs le problème #2¹⁰ auquel font face les dirigeants des garderies (subventionnées ou pas). Le capital nécessaire à la réalisation d'un projet propriétaire est rarement inférieur à 1 350 000 \$ pour une garderie de 80 places. Soit 100 000 \$ pour un terrain d'au moins 17 000 pc. (bonne chance pour en trouver un à ce prix), 1 000 000 \$ pour la construction (bonne chance pour arriver à respecter ce budget), 150 000 \$ pour les équipements divers, 50 000 \$ pour les frais professionnels (architectes, ingénieurs...), et 50 000 \$ pour l'aménagement de la cour extérieur et d'un stationnement d'une vingtaine de places. C'est un budget très serré je vous assure. Les financements sur 15 ans dans le prêt commercial c'est la norme, quelques institutions offrent 20 ans, mais elles ne sont pas très présentes sur le marché du financement des garderies. La mise de fonds demandé 25% minimum, mais plusieurs n'hésiteront pas à exiger une mise de fonds de 35%. Le montant de la mise de fonds oscille entre 350 000 \$ et 450 000 \$. Ce n'est pas à la portée de toutes les bourses particulièrement d'une éducatrice qui rêve d'avoir son service de garde! Les remboursements de capital seront minimalement de 90 000 \$ sur 15 ans. Vous commencez peut-être à réaliser que le 100 000 \$ est bien maigre pour faire face à un tel niveau d'endettement. Aussi, la banque exigera un ratio de couverture de la dette de 1,3. Pour simplifier, pour s'assurer que vous n'étouffez pas, elle demande que votre « profit » soit de 1,3 fois le montant nécessaire pour les remboursements de capital et intérêt. Grosso modo, il faudra avoir un « profit » d'au moins 117 000 \$ simplement pour ne pas être en défaut (90 000 \$ * 1,3). Les fonctionnaires du ministère veillent à ce que les profits restent au strict nécessaire. Ils ne laissent pas beaucoup de marge de manœuvre aux garderies privées subventionnées. Un petit pépin, ou un conflit avec un employé ou le parent d'un enfant et hop les frais d'avocats vous mettent dans la gêne. Pour créer

¹⁰ Le problème #1 c'est de trouver un terrain où s'implanter, qui est adéquat et a un prix acceptable. L'implantation dans un centre d'achat est plus facile, mais beaucoup moins intéressant.

ce bénéfice de 100 000 \$, nécessaire à respecter leurs obligations, les garderies doivent offrir de moins bonnes conditions salariales aux éducatrices, ou à la direction, et occuper des locaux moins intéressants, car ce sont les deux postes de dépenses les plus importants. Elles souhaitent toutes pouvoir offrir les mêmes conditions salariales au personnel et avoir les mêmes conditions de travail qu'en CPE afin de pouvoir offrir la même qualité aux enfants en fonction de la même réglementation et des mêmes objectifs.

Plusieurs opérateurs se départissent de leur service de garde, chaque année, fatigués ou en raison d'un divorce ou pour partir à la retraite. 15 ans c'est très long avant d'être libre, si ce n'est pas 20 ans parce qu'ils ont demandé un refinancement pour souffler un peu. Après 15 ans par contre, wow, ils sont bien, mais ils ne l'ont pas volé à personne, ils ont travaillé. Ils ont eu à passer au travers des coupes budgétaires de certains gouvernements, vécu des changements fiscaux inattendus, passé leurs inspections surprises, ils se sont fait traiter de tous les noms, mais ils sont toujours là, ils le font pour les bonnes raisons, soit offrir le meilleur d'eux-mêmes. Maintenant que tout est payé, le toit commence à donner des signes de fatigue, le climatiseur va lâcher, la surface synthétique de la cour extérieure est à refaire, et la pénurie de main-d'œuvre menace la stabilité de leur petite entreprise...

Garderies non subventionnées

Le ministère ne reçoit pas les états financiers des garderies privées non subventionnées. Revenu Québec oui. Il n'y a donc pas de statistique connue sur le niveau de profit de ces petites entreprises. Toutefois, mon travail me permet de voir ces états financiers régulièrement. Tous les propriétaires sont fiers. Ils ne vous diront pas le malheur qui les affecte, mais 75 à 80% d'entre eux font des pertes chaque année. Plusieurs vivent de l'espoir d'être subventionné un jour. Si ce n'était du soutien de la BDC et du programme de prêts aux petites entreprises du Canada, du soutien occasionnel des propriétaires d'immeuble où ils louent des locaux et surtout du dévouement de leurs propriétaires avec les très maigres moyens dont elles disposent, elles n'existeraient plus. Je suis toujours surpris de voir les chercheurs identifier que ces entreprises coupent dans leurs dépenses parce qu'elles veulent faire plus de profit. Elles coupent pour survivre simplement, pour ne pas déclarer faillite, car ce serait probablement la maison et les REERs qui y passeraient, et quelle honte devant ses proches, ses amis qui vous ont encouragé toutes ces années. Chaque année, je rencontre des personnes qui ont tout perdu dans l'aventure d'une garderie non subventionnée. « *Ils y avaient des besoins...* » « *j'ai tout essayé* », me disent-elles. Alors je leur demande : « *Mais comment avez-vous cru que vous arriveriez à concurrencer un CPE de votre quartier qui reçoit une aide gouvernementale 1,3 million de dollars chaque année, qui facture 8,50\$ par jour aux parents, qui offre un régime de retraite et des assurances collectives, tout payés par le gouvernement, aux employés et dont tous les journaux vantent les mérites. C'est quand même être un peu imprudent* ». On me répond quelque chose comme « *Les parents avaient tellement besoin d'une place, et comme on pensait qu'on serait éventuellement subventionné on s'est lancé. Comprenez, c'est mon domaine d'étude. J'ai aussi fait le cours de lancement d'entreprise et on m'a encouragé à croire en moi, alors j'ai mis toutes mes économies dans le projet, ma mère a fait un prêt sur sa maison... Une chance on a encore le travail de mon conjoint* ». Ces problèmes financiers sont la cause de l'écart de qualité retrouvé dans le réseau de garderie non subventionnée. Pas leur statut juridique. Cette situation n'est pas désirable pour les enfants. J'aimerais insister sur l'importance de protéger ces petits entrepreneurs contre eux-mêmes, ils essaient de faire leur place dans le réseau alors qu'ils devraient comprendre qu'ils font face à une concurrence imbattable, similaire à de la concurrence déloyale (mais ce n'est pas de la concurrence déloyale). Ce sont généralement des personnes bien intentionnées qu'il faut chercher à intégrer à l'intérieur du système. À mon avis, il est important de leur donner la chance de briller à l'intérieur du système en convertissant graduellement leurs places en places subventionnées.

Recommandation #12 Arrêter de donner des permis pour l'ouverture de garderies non subventionnées. C'est très dommageable pour les promoteurs, même s'ils sont bien intentionnés, d'opérer un service de

garde avec trop peu de moyens financiers. Il faut convertir, sur la base d'appels d'offres ciblés, les services de garde non subventionné et graduellement tendre vers l'élimination de ce réseau.