



**Confédération
des syndicats nationaux**



Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux
et la Fédération de la santé et des services sociaux

à la Commission des finances publiques

sur le projet de loi n° 28
Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions
du discours sur le budget du 4 juin 2014 et
visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016

Le 5 février 2015

Confédération des syndicats nationaux
1601, av. De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction	5
Contribution exigible pour les services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés.....	6
La hausse de la contribution réduite exigée des parents, un renforcement de l'approche de l'utilisateur-payeur.....	6
Une indexation annuelle de la contribution parentale selon une logique nébuleuse	7
Un fonds spécial sans augmentation du financement des services de garde éducatifs	9
Des crédits d'impôt pour frais de garde aux effets négatifs.....	9
Le financement basé sur le taux de présence des enfants, un remède pire que le mal.....	13
Les impacts négatifs des modifications proposées à la contribution réduite	15
La contribution parentale dans les services de garde en milieu scolaire, une tarification injustifiée	18
Mesures relatives à la santé.....	19
Utilisation des sommes liées à la désassurance d'un service assuré.....	19
Médicaments et services pharmaceutiques	20
Mise en œuvre de la loi n° 41	20
Ententes secrètes.....	21
Pour un régime universel d'assurance médicaments.....	23
Pouvoirs du ministre d'imposer des conditions de rémunération	24
Conclusion.....	25
Annexe	26

Introduction

Fondée en 1921, la CSN est une organisation syndicale qui œuvre pour une société solidaire, démocratique, juste, équitable et durable. À ce titre, elle s'engage dans plusieurs débats qui intéressent la société québécoise. Elle est composée de près de 2000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

La Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS-CSN) compte près de 130 000 membres dans les secteurs public et privé. La FSSS est la plus grande organisation syndicale dans le secteur de la santé et des services sociaux et dans les services de garde.

Nous remercions le gouvernement de nous avoir invités à cette consultation. Néanmoins, nous désirons profiter de notre présence dans cette enceinte pour exprimer notre profond désaccord sur la portée du projet de loi à l'étude. S'il est habituel qu'un projet de loi sur la mise en œuvre des dispositions annoncées lors d'un discours sur le budget touche à plusieurs aspects de notre encadrement législatif, il est rare qu'un gouvernement en profite pour modifier à tout vent une multitude de lois. Pour la CSN, cette façon de faire, non seulement manque de transparence, mais elle constitue une entorse à nos règles démocratiques. La majorité parlementaire du gouvernement ne saurait justifier de tels procédés

Les aspects économiques du projet de loi n° 28 ayant déjà été discutés à notre précédente comparution devant la Commission des finances publiques, le présent mémoire ne concerne que les modifications à la tarification des services de garde, et celles apportées à l'assurance maladie et à l'assurance médicament.

C'est parce que nous croyons à l'égalité des chances et à la nécessité de réduire les inégalités sociales que nous exposerons toutes les dérives susceptibles de se produire si le gouvernement va de l'avant avec son projet de tarification des services de garde en fonction des revenus des parents. Il ne fait aucun doute que cette avenue limitera la participation des femmes au marché du travail, fragilisera l'accessibilité aux services éducatifs et minera la qualité des services et la sécurité des enfants.

Nous savons le préjugé favorable que ce gouvernement entretient à l'endroit de la marchandisation des services publics. Mais lorsque nos enfants et la santé de la population sont en cause, la logique du libre marché doit céder le pas. La recherche obstinée d'économies ne saurait se faire au détriment des enfants ou se traduire par des coûts accrus pour ceux ayant besoin de soins. Elle ne saurait non plus justifier la mise au rancart du principe de transparence en matière de contrats publics.

Contribution exigible pour les services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés

« Nous poursuivrons le développement des services de garde en mettant les familles de classe moyenne ou à bas revenu à l'abri d'un choc tarifaire¹ ».

–Discours d'ouverture de la 1^{re} session de la 41^e législature de l'Assemblée nationale du Québec, M. Philippe Couillard, premier ministre.

À peine six mois plus tard et après le budget de juin 2014, le premier ministre a radicalement modifié son orientation quant à la tarification des services de garde à la petite enfance. Dans sa mise à jour budgétaire de décembre², le gouvernement a introduit une hausse et une modulation de la contribution parentale qui contribueront, selon nous, à accroître les inégalités.

Il ne fait aucun doute que ce virage dans l'actuel projet de loi s'inscrit dans la volonté du gouvernement de se désengager du financement des services de garde éducatifs, de recourir davantage au concept de l'utilisateur-payeur et de favoriser les garderies non subventionnées ainsi que les services de garde non régis.

Le projet de loi aura des impacts négatifs sur plusieurs aspects : accessibilité aux services éducatifs, qualité des services et sécurité des enfants, participation des femmes au marché du travail, conditions de travail du personnel des services de garde, viabilité financière des centres de la petite enfance (CPE) et des services de garde en milieu familial. En conséquence, nous recommandons le retrait des articles 148 à 165 du projet de loi.

La hausse de la contribution réduite exigée des parents, un renforcement de l'approche de l'utilisateur-payeur

L'actuel projet de loi modifie substantiellement la contribution réduite exigée des parents pour les services de garde éducatifs à la petite enfance. D'un tarif universel qui au moment de l'adoption de la politique familiale du Québec devait être accessible pour tous, la contribution passerait désormais à une contribution de base et à une contribution additionnelle modulée en fonction du revenu du parent³.

Ainsi, dès le 1^{er} avril 2015, la nouvelle contribution réduite serait établie à :

- 7,30 \$ jusqu'à un revenu familial de 50 000 \$;
- 8 \$ jusqu'à un revenu familial de 75 000 \$;
- 20 \$ atteint à un revenu familial de 155 000 \$.

¹ Allocution du 21 mai 2014.

² Gouvernement du Québec. *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, décembre 2014.

³ Article 148 du projet de loi n° 28.

Ces modifications entraîneraient trois changements importants : la fin d'un tarif universel, une hausse de la contribution qui pourrait atteindre près de 175 % et le principe de l'utilisateur-payeur. Bien que le gouvernement entend verser les sommes perçues de la contribution additionnelle dans un fonds pour les services de garde subventionnés, l'objectif du gouvernement est de réduire ses dépenses et d'accroître la part des parents dans le financement. En recourant davantage à la tarification, il entend ainsi dégager des économies de 162 millions de dollars en 2015-2016⁴.

Toute contribution représente un frein à l'accès aux services de garde éducatifs, particulièrement pour les familles à faible revenu. Actuellement, à quelques exceptions près, seul un parent d'un enfant âgé de 5 ans ou moins au 30 septembre de l'année de référence et prestataire des programmes d'aide sociale ou de solidarité sociale peut être exempté du paiement de la contribution pour l'équivalent de deux journées et demie par semaine⁵. Or, cette mesure est insuffisante et ne permet pas de rejoindre les enfants vivant en milieu défavorisé, ceux-ci fréquentant proportionnellement moins les services éducatifs que les autres enfants.

En effet, le fardeau financier de la contribution parentale s'avère un obstacle non seulement pour les familles prestataires d'aide sociale, mais également pour plusieurs autres parents qui ont un faible revenu ou qui sont aux études. De plus, l'offre de services pour une fréquentation à temps partiel étant très limitée, il s'avère difficile pour ces familles d'obtenir une place qui réponde à leurs besoins et qui respecte leur capacité de payer.

Il importe donc de remédier à cette situation qui prive des milliers d'enfants de services de garde éducatifs de qualité en élargissant l'exemption du paiement de la contribution réduite aux familles à faible revenu et ceci, pour une fréquentation régulière à temps plein.

Nous nous opposons à la modulation du tarif en fonction du revenu des parents qui, en plus de mettre fin à la contribution parentale universelle et d'accroître les cotisations, introduit le concept d'utilisateur-payeur. Les enfants sont une richesse pour une société. Bien que la décision d'avoir des enfants relève du choix des individus, c'est l'ensemble de la collectivité qui bénéficie de l'augmentation du taux de natalité et qui doit assumer ses responsabilités vis-à-vis du développement, du bien-être et de la sécurité des enfants. En ce sens, nous croyons que le financement de services de garde éducatifs universels, accessibles et de qualité doit reposer sur le maintien et la bonification d'un système progressif d'imposition sur le revenu.

Une indexation annuelle de la contribution parentale selon une logique nébuleuse

Le gouvernement souhaite également procéder à une indexation annuelle de la contribution réduite à compter du 1^{er} janvier 2016. Ainsi, la contribution de base de même que les deux paliers de la contribution additionnelle seraient indexés selon le plus élevé des taux suivants :

⁴ Gouvernement du Québec. *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, automne 2014, 2 décembre 2014, p. D 23.

⁵ Section III du règlement sur la contribution réduite.

la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation sans les boissons alcoolisées et les produits du tabac (IPC), ou le taux de croissance annuel moyen du coût des places subventionnées au cours des quatre années précédentes⁶.

Les indices retenus correspondent à deux logiques distinctes. L'utilisation de l'indice des prix à la consommation réfère davantage à l'objectif de maintenir le tarif accessible pour les parents. Par exemple, si le tarif de 5 \$ avait été indexé annuellement selon l'IPC, excluant les boissons alcoolisées, les produits du tabac et les articles pour fumeurs, il aurait été à 6,56 \$ en 2014⁷. L'indexation selon le taux de croissance des coûts permet, quant à elle, de conserver une part fixe de la contribution des parents dans le financement; dans ce cas-ci, le gouvernement souhaite l'établir à 20 %⁸. Pour y parvenir, il faut toutefois s'assurer que le gouvernement ne réduise pas son financement lorsque la contribution des parents augmente comme c'est le cas actuellement.

Il nous apparaît donc tout à fait insensé de passer d'un indice à l'autre, selon lequel est le plus élevé, puisqu'ils ont des objectifs différents. De plus, au fil du temps, cela ne peut qu'augmenter la part des parents. En effet, si à une année donnée, l'évolution des coûts du système est moindre que l'IPC, les parents verront leur tarif augmenter alors que le gouvernement pourra réduire ses dépenses. Il en résultera un nouveau partage où la part des parents sera supérieure à 20 %, accentuant le concept de l'utilisateur-payeur. En recourant au taux le plus élevé, le gouvernement cherche ainsi à garantir une augmentation annuelle de la contribution des parents.

Nous avons également certaines préoccupations quant à l'indexation en fonction du taux de croissance des coûts. Tout d'abord, nous aimerions avoir plus d'informations sur les éléments qui seront pris en compte pour évaluer le coût moyen d'une place subventionnée pour les services de garde éducatifs. Nous croyons aussi que ce type de tarification est prématuré dans le contexte où le réseau est en croissance et qu'il nécessite encore des investissements importants en infrastructures pour créer de nouvelles places. Cela entraînera inévitablement des hausses de coûts au cours des prochaines années.

Dans le plan budgétaire 2014-2015, le gouvernement mentionnait qu'avec une indexation arrimée à l'évolution des coûts, les familles pourraient « bénéficier des gains de productivité du réseau⁹ ». Rappelons qu'en 2005, la restructuration du réseau avec la création des bureaux coordonnateurs avait entraîné l'abolition de 1 000 postes de conseillères pédagogiques dans les CPE. Il serait déplorable que la recherche de « gains de productivité » mène à des choix compromettant la qualité des services (augmentation des ratios, désuétude du matériel, conditions de travail inadéquates, manque de soutien pédagogique, etc.).

⁶ Articles 163 et 164 du projet de loi n° 28.

⁷ Statistique Canada. Tableau 326-0021.

⁸ Gouvernement du Québec. *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, automne 2014, 2 décembre 2014, p. D 14.

⁹ Gouvernement du Québec. *Budget 2014-2015, plan budgétaire*, juin 2014, B.133.

Un fonds spécial sans augmentation du financement des services de garde éducatifs

Le projet de loi prévoit également la création d'un fonds spécial pour les sommes perçues à titre de contribution additionnelle par le ministre du Revenu. Il s'agit du Fonds des services de garde éducatifs à l'enfance qui serait affecté exclusivement au financement des services de garde éducatifs subventionnés¹⁰. Or, il ne faut pas s'y tromper, la hausse prévue de la contribution réduite n'aura pas pour effet d'augmenter le budget du programme de services de garde à contribution réduite.

Au cours des derniers mois, le gouvernement a plutôt procédé à des compressions et des coupes au financement de services de garde. Pensons notamment au gel des barèmes servant à établir les frais de garde et d'éducation dans les CPE¹¹ alors que des hausses salariales sont prévues, à l'amputation de deux millions de dollars au budget lié aux mesures d'amélioration de la qualité des services¹² ainsi qu'à l'annonce de la fin de l'allocation spéciale destinée aux services de garde en milieu défavorisé¹³. Par ailleurs, à la suite de l'augmentation récente de la contribution réduite des parents de 7 \$ à 7,30 \$, le gouvernement a introduit de nouvelles directives lui permettant de réduire son financement aux CPE et aux RSG d'un montant équivalent aux hausses payées par les parents.

En fait, la création de ce Fonds semble plutôt être une manière de faire en sorte que les parents auront droit aux crédits fédéraux pour les sommes versées à titre de contribution additionnelle. Le gouvernement estime qu'avec la nouvelle contribution, les parents pourront retirer 21 millions de dollars en 2015-2016, mais pour cela ils devront dépenser 162 millions de dollars de plus¹⁴!

Des crédits d'impôt pour frais de garde aux effets négatifs

En 2009, le gouvernement du Québec a bonifié le crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde d'enfants. Cette mesure a eu pour effet d'accroître substantiellement le nombre de garderies non subventionnées. Au cours de la période du 31 mars 2009 au 31 mars 2014, le nombre de places dans ce type de garderie a grimpé de 6 954 à 46 641, soit une hausse de 570 %¹⁵. Bien que le ministère de la Famille ne publie pas de données sur le milieu familial non régi, nous pouvons aisément croire que le nombre de ces prestataires a également beaucoup augmenté au cours de cette même période.

Nous considérons que le crédit d'impôt pour les frais de garde doit être une mesure temporaire afin de dédommager les familles qui n'ont pas encore accès à une place à contribution réduite. Contrairement au gouvernement qui indique que l'objectif est de «

¹⁰ Article 160 du projet de loi n° 28.

¹¹ Ministère de la Famille. *Règles budgétaires pour l'exercice financier 2014-2015*.

¹² Gouvernement du Québec. *Budget des dépenses 2014-2015*.

¹³ Créée en 2006, cette allocation permettait aux bureaux coordonnateurs d'offrir plus de soutien aux RSG travaillant dans un milieu défavorisé auprès d'enfants ayant des besoins particuliers.

¹⁴ Gouvernement du Québec. *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, automne 2014. p. D 23.

¹⁵ Source : Données du tableau sur les places disponibles en services de garde au Québec, site Web du ministère de la Famille (Consulté le 22 janvier 2015).

rendre le choix des parents plus neutre entre une place subventionnée et une place non subventionnée¹⁶», nous croyons que cette mesure fiscale ne doit pas devenir un substitut permanent à la contribution réduite des parents.

Rappelons qu'en 1997, la politique familiale avait concrétisé l'engagement de l'État dans le financement public des services de garde éducatifs à la petite enfance. Le gouvernement de l'époque avait alors opté pour un financement versé directement aux prestataires de services au lieu de versements d'aide aux parents. Plusieurs recherches soutiennent que cette forme de financement est plus efficiente. À cet égard, l'OCDE concluait que :

« Le financement public direct des services se traduit par un pilotage plus efficace des services d'accueil des jeunes enfants par les pouvoirs publics, des économies d'échelle, une meilleure qualité au plan national, une formation plus efficace des éducateurs et un accès plus juste que les systèmes de versements d'aide aux parents¹⁷.»

Il importe donc de poursuivre la création de places subventionnées en CPE et en milieu familial régi afin de répondre aux besoins des familles québécoises.

Nous souhaitons également attirer l'attention sur deux effets résultant du crédit provincial pour frais de garde et de l'aide fiscale fédérale (la prestation fiscale canadienne pour enfants, la déduction pour frais de garde, la prestation fiscale pour le revenu de travail et le crédit de TPS) :

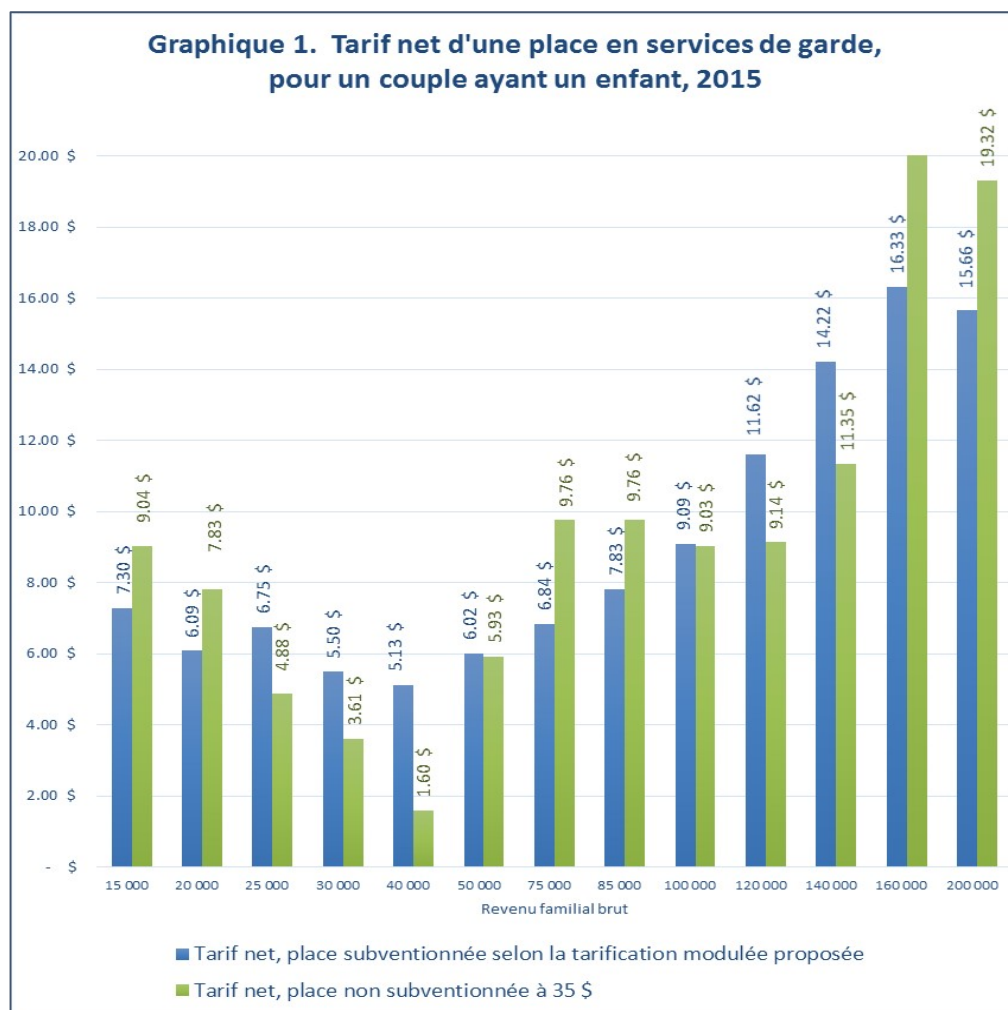
- le tarif net des services de garde non subventionnés est moindre que le tarif net d'une place à contribution réduite pour plusieurs familles;
- le tarif net des services de garde est plus élevé pour les familles à très faible revenu.

À l'aide du calculateur du ministère des Finances¹⁸, nous avons évalué le tarif net des services de garde en fonction du revenu des familles. Le graphique 1 nous permet de constater que dans plusieurs cas, il peut sembler plus rentable d'un point de vue strictement budgétaire de recourir à des services de garde non subventionnés. Mais attention, l'impact positif de la fréquentation d'un service de garde éducatif sur le développement des enfants dépend de la qualité des services éducatifs. Or, celle-ci varie selon le type de prestataire.

¹⁶ Gouvernement du Québec. *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, automne 2014, p. D 18.

¹⁷ OCDE. *Petite enfance, grands défis II – Éducation et structure d'accueil*, Paris, 2007, p. 14.

¹⁸ Bien que cela puisse paraître anecdotique, nous remettons en question les choix du ministère quant au titre qui fait référence à une place en « garderie » et à l'exemple utilisé par défaut qui démontre qu'une place non subventionnée revient moins chère qu'une place à contribution réduite.



Source : Simulations à partir du calculateur du ministère des Finances (Consulté le 22 janvier 2015).

Plusieurs études sur la qualité¹⁹, dont deux sur les services de garde à la petite enfance au Québec, *Grandir en qualité*²⁰ et *La qualité ça compte!*²¹, ont démontré que les CPE et le milieu familial régi obtenaient des niveaux supérieurs de qualité pour toutes les dimensions mesurées comparativement aux services fournis en garderies commerciales. La seconde étude confirmait également que les services de garde en milieu familial non régi affichaient une qualité inférieure à celle observée dans les CPE et le milieu familial régi. Il convient également de noter que les garderies font l'objet d'un plus grand nombre de plaintes. En 2013-2014, les plaintes envers les garderies représentaient 80 % des plaintes retenues par le ministère de la Famille pour les services de garde régis²². Néanmoins, il peut être difficile

¹⁹ Child Care Resource and Research Unit. "What research says about quality in for-profit, non-profit and public child care." Child Care Briefing Notes, novembre 2011.

²⁰ DROUIN, Carl, Nathalie BIGRAS, Claire FOURNIER, Hélène DESROSIERS et Stéphane BERNARD (2004). *Grandir en qualité 2003. Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*, Québec, Institut de la statistique du Québec.

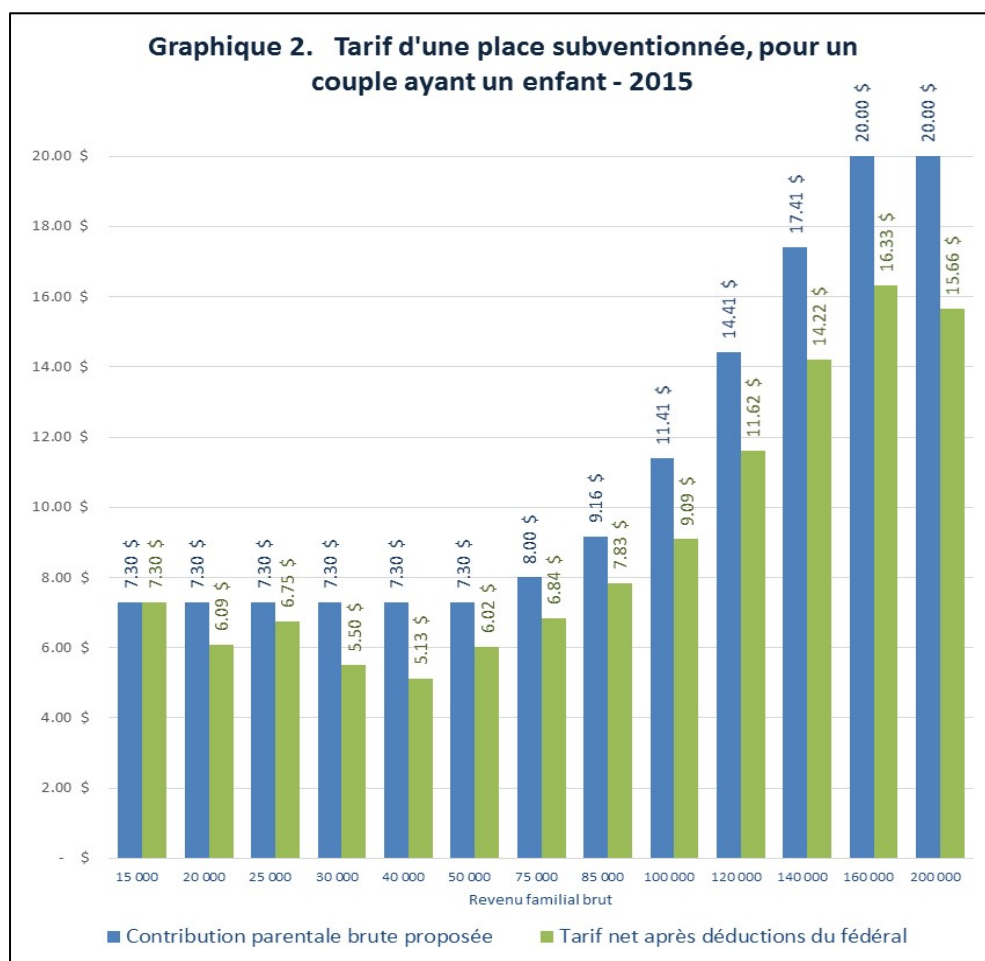
²¹ JAPÉL, Christa, Richard E. TREMBLAY et Sylvana CÔTÉ (2005). *La qualité des services de garde à la petite enfance : Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ÉLDEQ)*, Québec.

²² Ministère de la Famille. *Plaintes traitées par le ministère. Tableau 1 - nombre de plaintes relatives aux services de garde éducatifs à l'enfance régis et nombre de services de garde concernés pour 2014-2015 et 2013-2014*, (site consulté le 12 janvier 2015).

pour un parent d'observer au quotidien la qualité des services éducatifs offerts à son enfant ou de comparer l'offre de services avec ce qui se fait ailleurs. Il est donc déplorable de constater que le gouvernement, par ces mesures tarifaires et fiscales, envoie un message incitant les parents à fréquenter des garderies commerciales non subventionnées ou des prestataires non régis dont la qualité des services est moindre.

La CSN a toujours privilégié l'expansion des services de garde éducatifs à la petite enfance dans les CPE et en milieu familial régi. À maintes reprises, nous avons mis en garde le gouvernement contre la prolifération des garderies dont la recherche de profits prime souvent sur la qualité des services offerts aux enfants et les conditions de travail du personnel.

L'effet perturbateur sur la progressivité du tarif net provient quant à lui des mesures fiscales fédérales. Le graphique 2 présentant la nouvelle contribution modulée permet facilement de voir ces iniquités. Par exemple, le tarif net pour une famille ayant un revenu de 15 000 \$ serait de 7,30 \$ alors qu'une famille bénéficiant d'un revenu de 75 000 \$ payerait un tarif net de 6,84 \$. Une famille dont le revenu est de 20 000 \$ devrait déboursier 6,09 \$, alors qu'une autre ayant le double de son revenu ne verserait que 5,13 \$.



Source : Simulations à partir du calculateur du ministère des Finances (Consulté le 22 janvier 2015).

Considérant ces distorsions, nous demandons au gouvernement de renoncer à l'adoption de la nouvelle tarification. Afin de permettre aux familles québécoises de bénéficier du financement fédéral, il serait nettement préférable que le gouvernement fasse valoir sa compétence constitutionnelle et négocie une entente avec le gouvernement du Canada afin d'obtenir la part relative de l'aide fiscale qui n'est pas versée aux familles en raison de notre système à contribution réduite. Ces sommes devraient être investies dans les services de garde à contribution réduite afin de compléter la création des places.

Le financement basé sur le taux de présence des enfants, un remède pire que le mal

Dans le projet de loi, les définitions de la contribution de base ainsi que celles des deux paliers de la contribution additionnelle font référence à un montant qui est exigible ou peut être exigible d'un parent « en contrepartie des services de garde dont a bénéficié un enfant au cours de cette journée²³ ». Cette expression nous fait craindre un virage vers un financement basé sur la présence quotidienne de l'enfant. Actuellement, le financement est déterminé en fonction du taux d'occupation²⁴.

Au cours des derniers mois, il s'en est trouvé plusieurs qui, cherchant à tout prix des moyens de réduire le financement de l'État, ont suggéré de modifier la structure du financement des services de garde subventionnés. Sous prétexte que des parents et des prestataires de services de garde s'adonneraient à des pratiques frauduleuses pouvant atteindre des millions de dollars, la notion confuse d'enfants fantômes a fait son apparition. Pour certains, il s'agit de fausses déclarations d'assiduité; pour d'autres, cela englobe toutes les journées d'absence des enfants.

D'entrée de jeu, nous tenons à nous distancer de ce type d'insinuation et à rectifier les faits sur la fréquentation des enfants. En 2012-2013, les taux d'occupation dans les CPE et en milieu familial régi étaient respectivement de 98 % et de 87 %, alors que les taux de présence atteignaient 78 % et 84 %²⁵. En tenant compte des vacances, du nombre de journées de maladie, qui peut être appréciable pour les enfants en bas âge, et de l'occurrence de certains événements exceptionnels, on constate que de façon générale les enfants fréquentent assidument les services de garde.

Selon nous, il serait inacceptable qu'un parent ne verse pas sa contribution lorsque son enfant s'absente du service de garde sous prétexte qu'il n'a pas bénéficié de services cette journée. Les coûts quotidiens pour le prestataire ne sont pas moindres en raison de cette absence. Il doit ouvrir ses portes et le personnel doit être présent. De la même manière,

²³ Article 157 du projet de loi n° 28.

²⁴ Dans son document sur les règles de l'occupation, le ministère de la Famille définit l'*occupation* comme « la fréquentation indiquée dans l'entente de services conclue entre le parent et les prestataires de services pour laquelle une contribution parentale est exigée » et la *présence* comme « la fréquentation réelle ».

²⁵ BOISVERT, Maurice. *Rapport-Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement*, décembre 2013, pp. 8-9. La différence entre les taux de présence en CPE et en milieu familial régi s'explique principalement par le fait que les RSG doivent fermer leur service de garde durant leurs vacances alors que les CPE demeurent ouverts.

maintenir le financement à un prestataire de services de garde même si un enfant est absent une journée n'est pas synonyme de gaspillage de fonds publics.

Cela étant dit, nous sommes conscients que certains parents éprouvent des difficultés à avoir accès à des services de garde répondant adéquatement à leur besoin en ce qui a trait à l'horaire. Ces problèmes sont dus à la complexité d'offrir des services pour une fréquentation à temps partiel, à la période restreinte de l'accueil de nouveaux enfants ainsi qu'au manque de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs de qualité. Nous accueillons positivement la récente annonce de la ministre de la Famille de renoncer aux nouvelles sanctions envers les parents. Dans notre mémoire sur le projet de loi n° 27 sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés, nous indiquions qu'il était plus urgent de mettre en commun des pistes de réflexion pour remédier à ces situations que de renforcer les amendes. Pour les mêmes raisons, nous pensons que le gouvernement ne devrait pas recourir à une approche plus coercitive envers les prestataires de services de garde ni à un financement sur le taux de présence.

Un financement sur la base du taux de présence des enfants peut prendre plusieurs formes. Dans le cas du projet de loi, les définitions de la contribution de base et des paliers de la contribution additionnelle semblent indiquer que le financement pourrait être versé en fonction de la présence quotidienne des enfants. Le *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes* recommande de définir le financement des places subventionnées « en fonction de la présence réelle des enfants, en tenant compte des congés obligatoires, des jours de vacances et des maladies des enfants²⁶ ». Alors que le *Rapport-Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement* suggère d'ajouter une norme d'optimisation liée au taux de présence global. Ainsi, « la subvention pourrait être ajustée selon l'atteinte d'un taux de présence minimal exigible à convenir²⁷ ».

Peu importe ses déclinaisons, la transformation du financement sur la base du taux de présence risque d'entraîner des dérives importantes. Par exemple :

- la discrimination envers certains enfants dont l'état de santé ou l'occupation de leurs parents pourraient induire un taux d'absentéisme plus élevé;
- l'imposition d'une fréquentation obligatoire au-delà d'un nombre maximal de journées d'absence. Cette mesure pourrait entraîner d'autres problèmes telle la contagion de maladies par la présence d'enfants malades au service de garde;
- la mise en péril de la viabilité financière de certains prestataires de services de garde subventionnés. Particulièrement, les RSG, les petits CPE et ceux situés en milieu de travail où les travailleurs ont des horaires variables (par exemple, dans les cégeps ou les centres hospitaliers);
- une augmentation du nombre de services de garde non subventionnés qui ne seraient pas assujettis à ce type de financement. Notamment, un exode des RSG vers le milieu familial non régi.

²⁶ *Rapport de la Commission de révision permanente des programmes*, novembre 2014, p. 86.

²⁷ *Rapport-Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement*, décembre 2013, p. 18.

Les services de garde éducatifs partagent plusieurs points avec l'éducation préscolaire. Ils s'adressent à des enfants en bas âge, ils appliquent un programme éducatif favorisant le développement global de l'enfant ainsi que la valorisation du jeu comme outil d'apprentissage et leur fréquentation n'est pas obligatoire. À l'instar de la maternelle, le financement ne devrait pas varier en fonction de la présence ou non des enfants. Afin de favoriser l'assiduité, il faut plutôt s'inspirer du message de l'école transmis aux parents soulignant que la fréquentation de la maternelle 5 ans a un impact positif sur le développement de l'enfant et représente une bonne préparation aux enseignements scolaires à venir.

Le gouvernement s'inquiète de ne pas optimiser son investissement dans les CPE, dans les garderies subventionnées et auprès des RSG, mais qu'en est-il de son financement indirect aux autres types de prestataires par le biais du crédit d'impôt pour frais de garde? En 2013, la somme versée en crédit d'impôt pour frais de garde était estimée à plus de 550 millions de dollars²⁸. À ce jour, personne n'a proposé d'ajuster le crédit d'impôt de manière à ce qu'il ne s'applique qu'aux journées où l'enfant était réellement présent. Pourquoi? D'une part, il y a les difficultés liées à la mise en œuvre d'un encadrement tarifaire et d'un processus de vérification auprès de ces garderies et des services de garde non régis. D'autre part, parce qu'il s'agit d'une mesure rigide qui pourrait mettre en péril la viabilité financière de ces prestataires de services de garde. Il s'agit clairement d'un exemple d'une politique du deux poids, deux mesures.

Les impacts négatifs des modifications proposées à la contribution réduite

Le gouvernement souhaite augmenter la contribution réduite des parents afin « de réduire l'écart de tarif présentement favorable aux services de garde subventionnés²⁹ » qui s'est creusé à la suite de la décision des propriétaires de garderies d'imposer des tarifs plus élevés. Nous sommes plutôt inquiets quant aux incidences possibles de la hausse de la contribution réduite sur l'accessibilité aux services de garde subventionnés et sur la participation des femmes au marché du travail.

Le gouvernement prétend protéger les familles à faible revenu, car le tarif serait maintenu à 7,30 \$ pour l'année 2015. Or, tel que nous l'avons mentionné précédemment, nous croyons que ces familles devraient plutôt pouvoir bénéficier de l'exemption de la contribution réduite. Un des objectifs des services de garde éducatifs est d'assurer l'égalité des chances des enfants, notamment ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique³⁰. Pour cela, il faut s'assurer que tous les enfants aient l'opportunité de fréquenter des services de qualité. Or, les enfants de milieu défavorisé fréquentent proportionnellement moins les services éducatifs que les autres enfants, les principales raisons évoquées sont la non-disponibilité des places et le coût.

²⁸ Gouvernement du Québec. *Dépenses fiscales*, édition 2013, tableau A.6. Il est à noter que les frais admissibles au crédit d'impôt couvrent également d'autres frais que ceux encourus auprès des services de garde non subventionnés.

²⁹ Gouvernement du Québec. *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, automne 2014. p. D 18.

³⁰ Article 1 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

Des chercheurs de la Direction de santé publique et de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) ont récemment mis en évidence les liens significatifs entre le parcours préscolaire de l'enfant et la vulnérabilité dans un ou plusieurs domaines de son développement³¹. Les résultats de leur enquête indiquent que la fréquentation d'un service éducatif a plus d'impact pour les enfants de familles à faible revenu que pour les autres et que la fréquentation d'un CPE par rapport à d'autres types de services éducatifs permet de réduire davantage les risques de vulnérabilité³². L'enquête a également permis de constater que les enfants en milieu défavorisé, en plus d'avoir moins recours aux services éducatifs, commencent à les fréquenter plus tardivement et s'y rendent moins d'heures par semaine que les autres enfants. Cette situation est préoccupante. Les résultats de cette étude viennent ainsi appuyer une des orientations du directeur de santé publique qui, dans son rapport sur les inégalités sociales à Montréal, recommandait d'« accroître l'accessibilité géographique et le nombre de places en CPE en installation dans les quartiers démunis et d'augmenter leur accessibilité économique pour les familles à faible revenu³³ ». Or, au cours des derniers mois, le gouvernement a plutôt retardé l'échéancier de la création de nouvelles places en CPE et il a augmenté le tarif. Les hausses prévues à la contribution exigée des parents au cours des prochaines années ainsi que la suggestion de transformer des places en garderies non subventionnées en places à contribution réduite sans égard aux besoins des populations et des travaux des comités consultatifs ne permettront certainement pas de contrer les inégalités.

La hausse du tarif aura aussi des incidences pour les familles de la classe moyenne. Le gouvernement estime que 70 % des familles subiront une augmentation. La contribution augmentera de 10 % au premier palier et de près de 175 % pour le deuxième palier, *exit* l'abri du choc tarifaire! Cela représentera une augmentation annuelle variant de 180 \$ à 3 300 \$ et des hausses pouvant atteindre entre 360 \$ à 6 600 \$ pour les familles ayant deux enfants fréquentant les services de garde³⁴. Ces hausses ne sont pas négligeables et on peut croire qu'elles pourraient inciter certaines personnes à réfléchir à leur planification familiale ou à leur choix de carrière. Par ailleurs, la complexité à évaluer le nouveau tarif ainsi que l'ampleur possible de la cotisation additionnelle à déboursier lors de la déclaration d'impôt risquent d'avoir un impact sur le niveau d'endettement des ménages.

Lors de l'adoption de la politique *Pour que l'égalité de droits devienne une égalité de fait*, le gouvernement s'était engagé à implanter l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) dans les pratiques et les décisions gouvernementales. Il est donc inadmissible que la ministre de la Famille n'ait pas procédé à une telle analyse avant de proposer une révision de la contribution exigée des parents pour les services de garde. Nous espérons, à tout le moins, que le gouvernement tiendra compte du récent avis du Conseil du statut de la femme sur l'impact d'une modulation de la contribution parentale sur la participation des femmes au

³¹ GUAY, Danielle, Isabelle LAURIN, Michel FOURNIER et Nathalie BIGRAS. *Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants à la maternelle, Sommaire exécutif*, 14 novembre 2014.

³² Il importe de mentionner que tous les enfants de milieu défavorisé ne présentent pas nécessairement de vulnérabilité dans un ou plusieurs domaines de leur développement.

³³ Rapport du directeur de santé publique 2011. *Les inégalités sociales de santé à Montréal, le chemin parcouru*, 2^e édition. Marie-France Le Blanc, Marie-France Raynault, Richard Lessard, 2012, p. 134.

³⁴ Estimations pour 260 jours de garde par année.

marché du travail³⁵. À l'instar du Conseil, nous avons des craintes quant à un impact possible de la hausse de la contribution sur la décision des femmes de travailler ou de rester à la maison et sur leur autonomie économique.

Il existe plusieurs études³⁶ démontrant que les services de garde à contribution réduite au Québec ont eu une influence sur le taux d'activité des femmes. En effet, depuis la création des places à contribution réduite, le taux d'emploi des femmes ayant des enfants d'âge préscolaire est passé de 63 % en 1996 à 74 % en 2008 alors que celui des femmes ayant des enfants d'âge scolaire a augmenté de 73 % à 87 % pendant la même période. De plus, on observe que le taux de croissance a été beaucoup plus important pour les familles monoparentales ayant un enfant de moins de 6 ans (22 %) ³⁷.

L'augmentation de la contribution exigée des parents risque dans certaines situations, notamment lorsque l'un des parents a un revenu de travail significativement moindre que l'autre, de remettre en question son choix de travailler. Puisque dans 70 % des ménages, la femme reçoit un revenu inférieur ou égal à celui de l'homme³⁸, on craint un impact négatif de la participation des femmes au marché du travail, entraînant des conséquences sur leur autonomie et leur sécurité financière.

En permettant le maintien et l'accès des femmes à un travail rémunéré, les services de garde à contribution réduite ont ainsi favorisé une meilleure équité entre les femmes et les hommes. La participation des femmes au marché du travail améliore leur autonomie financière (salaire, revenu de retraite, assurance emploi). Le gouvernement cherchant désespérément à réduire ses dépenses a omis d'évaluer les impacts d'une éventuelle baisse du taux d'activité des femmes, sur le revenu des femmes et également sur le revenu de l'État. En effet, une étude de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques concluait que pour chaque 100 \$ que le gouvernement du Québec investit dans les services de garde, il a obtenu un retour fiscal de 104 \$ en lien avec le revenu de travail des femmes³⁹.

Enfin, il importe également d'évaluer les impacts potentiels sur les conditions de travail des femmes dans le secteur des services de garde, celles-ci représentant 96 % de la main-d'œuvre⁴⁰. Au cours des années, après une lutte soutenue pour la reconnaissance de la portée éducative de leur travail, les travailleuses en CPE ont obtenu un rehaussement de leurs

³⁵ Conseil du statut de la femme. *Avis. Impact d'une modulation de la contribution parentale aux services de garde subventionnés sur la participation des femmes au marché du travail*, novembre 2014.

³⁶ L'étude de Fortin, Godbout et St-Cerny (2012). *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*, donne plusieurs références à ce sujet.

³⁷ FORTIN, Pierre, Luc Godbout et Suzie St-Cerny. *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*. Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 13 avril 2012, données extraites du tableau 1 et du tableau 2.

³⁸ Conseil du statut de la femme. *Avis. Impact d'une modulation de la contribution parentale aux services de garde subventionnés sur la participation des femmes au marché du travail*, novembre 2014.

³⁹ FORTIN, Pierre, Luc Godbout et Suzie St-Cerny. *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 13 avril 2012.

⁴⁰ Conseil du statut de la femme. *Avis. Impact d'une modulation de la contribution parentale aux services de garde subventionnés sur la participation des femmes au marché du travail*, novembre 2014.

conditions de travail. Elles ont également la possibilité de pouvoir participer au conseil d'administration, un élément très important du modèle de gestion participative des CPE.

Ainsi, ces travailleuses bénéficient d'avantages qui ne sont pas présents dans les garderies privées et les services non subventionnés. En mettant en œuvre des mesures favorisant les garderies non subventionnées, le gouvernement encouragera la création d'emplois de moins bonne qualité. Encore une fois, ce choix à court terme peut entraîner des conséquences sur la qualité des services offerts aux enfants (personnel moins qualifié, roulement du personnel, etc.).

La contribution parentale dans les services de garde en milieu scolaire, une tarification injustifiée

Le projet de loi actuel n'inclut pas les modifications à la contribution parentale pour les services de garde en milieu scolaire inscrites aux documents budgétaires⁴¹. Nous désirons toutefois profiter de cette occasion pour exprimer notre opposition à l'augmentation du tarif pour les services de garde en milieu scolaire telle que proposée dans la mise à jour budgétaire.

Nous tenons à dénoncer le double discours quant à la part des parents dans le financement des services de garde selon qu'ils soient offerts aux enfants âgés de 0 à 5 ans ou en milieu scolaire. Alors qu'une partie du débat public est concentrée sur la contribution des parents à savoir si elle devrait s'élever à 13 % ou 20 % des coûts des services à la petite enfance, rien n'est dit sur le fait que leur part représentait plus de 55 % pour les services offerts en milieu scolaire⁴². Cette part a encore augmenté puisque le gouvernement a réduit son financement aux services de garde de plus de 0,30 \$ suite à la dernière augmentation de la contribution réduite.

Le gouvernement indique dans sa mise à jour budgétaire que le tarif des services de garde en milieu scolaire sera indexé annuellement de manière à « maintenir une part minimale de la contribution des parents dans le financement⁴³ ». Or, le gouvernement omet bien de définir ce qu'il entend par minimale!

L'augmentation au 1^{er} avril 2015, projetée une première fois à 7,45 \$ dans le budget de juin puis revue à la hausse pour s'établir à 8 \$ dans la mise à jour, ainsi que l'augmentation estimée à 8,15 \$ au 1^{er} janvier 2016 démontrent clairement que le gouvernement n'a pas l'intention de remédier à ce déséquilibre. Cette révision lui permettra plutôt de réduire ses dépenses de 31 millions de dollars en 2015-2016⁴⁴.

⁴¹ Les modifications au Règlement sur la contribution réduite proposées dans l'actuel projet de loi auront pour effet de maintenir la contribution à 7,30 \$ pour le milieu scolaire et d'introduire une indexation annuelle selon le taux le plus élevé entre l'IPC et le taux de croissance du coût des places subventionnées pour les services de garde éducatifs. Ce second indice semble référer au coût des places en CPE, en garderies subventionnées et en milieu familial régi. Auquel cas, il serait incohérent que la contribution des parents en milieu scolaire soit liée à l'évolution des coûts d'un autre système.

⁴² Gouvernement du Québec. *Budget 2014-2015, Plan budgétaire*, juin 2014, B 134.

⁴³ Gouvernement du Québec. *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, automne 2014, p. D.24.

⁴⁴ Ibid.

Nous tenons à rappeler que dans le Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire, les services complémentaires devant faire l'objet d'un programme sont des services :

- de soutien qui visent à assurer à l'élève des conditions propices d'apprentissage;
- de vie scolaire qui visent à contribuer au développement de l'autonomie et du sens des responsabilités de l'élève, de sa dimension morale et spirituelle, de ses relations interpersonnelles et communautaires, ainsi que de son sentiment d'appartenance à l'école et à la société;
- d'aide à l'élève qui visent à l'accompagner dans son cheminement scolaire et dans son orientation scolaire et professionnelle ainsi que dans la recherche de solutions aux difficultés qu'il rencontre;
- de promotion et de prévention qui visent à donner à l'élève un environnement favorable au développement de saines habitudes de vie et de compétences qui influencent de manière positive sa santé et son bien-être.

Pour nous, il ne fait aucun doute que les objectifs des services de garde en milieu scolaire répondent à cette définition. Il est grand temps que le gouvernement reconnaisse ces services comme des services complémentaires. Cette modification assurerait non seulement la gratuité des services de garde, au même titre que les autres services éducatifs offerts aux élèves, mais elle favoriserait également une meilleure intégration de ce service au projet éducatif de l'école.

Mesures relatives à la santé

Utilisation des sommes liées à la désassurance d'un service assuré

L'article 166 du projet de loi n° 28 concerne la désassurance d'un service de santé. Il vient en effet modifier la Loi sur l'assurance maladie par l'ajout d'un article 19.2 qui énonce :

« 19.2. Malgré toute stipulation d'une entente visée à l'article 19, lorsqu'un service fourni par un professionnel de la santé cesse d'être un service assuré, toute somme prévue pour le financement de la rémunération de ce professionnel à l'égard d'un tel service est, à ce moment, exclue de la rémunération convenue avec l'organisme représentatif concerné. »

Bref, il s'agit de prévoir qu'en cas de désassurance d'un service de santé dans l'avenir, il y aura modification en conséquence de l'entente collective signée en vertu de l'article 19. Nous nous inquiétons fortement de retrouver une telle disposition au cœur d'un projet de loi ayant pour objectif le retour à l'équilibre budgétaire. Est-ce à dire que l'élimination du déficit et plus largement la compression des dépenses de l'État passera ces prochaines années par une réduction du panier de services en santé? Nous tenons à mettre en garde le gouvernement contre de telles visées. Agir de la sorte ne ferait qu'accroître les inégalités et nous écarteraient des principes d'accessibilité et d'universalité de la Loi canadienne sur la santé.

Médicaments et services pharmaceutiques

Le gouvernement entend récupérer plusieurs millions dans les honoraires versés aux pharmaciens. Le 23 janvier dernier, en commission parlementaire, le ministre Leitaó a indiqué que le projet de loi n° 28 « en ce qui concerne les pharmaciens va tout simplement encadrer le pouvoir de négociation du ministre de la Santé et des Services sociaux ». Il a ajouté que les négociations sur les conditions de rémunération des pharmaciens se continuaient.

Cela dit, tout indique que ces compressions entraîneront une diminution de services, notamment en ce qui a trait à la préparation des piluliers. Nous déplorons cet état de fait. Les piluliers facilitent la prise de médicaments pour les personnes âgées en perte d'autonomie. Ils évitent les erreurs et favorisent le maintien à domicile. Il n'y a pas d'économies réelles à faire en coupant de tels services : une erreur de médication peut avoir de graves conséquences; elle peut se solder par des séjours à l'hôpital, des visites à l'urgence et d'autres frais comme des examens de laboratoire.

Nous nous inquiétons aussi de la modification apportée à l'article 8 de la Loi sur l'assurance médicaments. L'article 8 énonce que « les garanties du régime général couvrent, dans la mesure prévue par la loi, le service d'exécution d'une ordonnance ou de son renouvellement ». Avec la modification apportée par l'article 167 du projet de loi n° 28, l'article 8 couvrirait désormais « les services pharmaceutiques déterminés par règlement du gouvernement ». L'ampleur de la couverture du régime d'assurance médicaments devient donc incertaine; c'est le règlement qui fixera les garanties. Cela est inacceptable. Les garanties forment le cœur d'un régime d'assurance. Une telle question ne doit pas échapper au contrôle parlementaire.

Mise en œuvre de la loi n° 41

Le projet de loi n° 28 permettra la mise en œuvre de la Loi modifiant la loi sur la pharmacie (2001, chapitre 37; ci-après loi n° 41). Les pharmaciens seront dès lors autorisés à poser sept nouveaux actes.

La CSN s'est prononcée en faveur de l'adoption de la loi n° 41. Celle-ci devrait permettre de désengorger les cliniques médicales privées et les salles d'urgence des hôpitaux. En déléguant aux pharmaciens certaines activités, on renforce les services de première ligne et on améliore l'accès aux soins.

Ceci dit, le paiement des actes ainsi délégués aux pharmaciens doit relever selon nous du régime d'assurance maladie et non du régime d'assurance médicaments. Comme le souligne l'Ordre des pharmaciens du Québec dans son mémoire sur le projet de loi n° 28 :

« Finalement, l'Ordre se questionne sur la logique gouvernementale en matière de remboursement des services aux patients en fonction du lieu de prestation de services ou du professionnel qui les offrent. En effet, les services qui seront rendus par les pharmaciens risquent d'être assujettis à une contribution des patients, alors que les mêmes services rendus par les médecins ou par les infirmières (nouvelle réglementation adoptée) ne le seront pas. »

Assujettir les nouvelles activités des pharmaciens au régime d'assurance médicaments conduit à une forme de désassurance de soins pourtant couverts par le système de santé public. Des soins normalement gratuits se trouveraient soumis à certains frais dans le cadre de l'assurance médicaments (honoraires, franchise, coassurance). Cela crée une brèche inacceptable dans le régime universel de santé.

Ententes secrètes

Le projet de loi n° 28 introduit le concept d'« ententes d'inscription » à la Loi sur l'assurance médicaments (art. 173 ajoutant les articles 60.0.1 et 60.0.2) ainsi qu'à la Loi sur l'assurance maladie (art. 179 ajoutant l'article 116.1). Il s'agit d'ententes permettant le versement de ristournes au ministre pour l'achat de médicaments.

Ainsi, selon l'article 60.0.1 :

« 60.0.1. Le ministre peut, avant d'inscrire un médicament à la liste des médicaments, conclure une entente d'inscription avec le fabricant de ce médicament. Une telle entente a pour objet le versement de sommes par le fabricant au ministre au moyen notamment d'une ristourne ou d'un rabais qui peut varier en fonction du volume de vente du médicament.

« Le prix du médicament indiqué sur la liste ne tient pas compte des sommes versées en application de l'entente d'inscription. »

Notons que la réduction de prix obtenue par le ministre sous forme de ristournes n'affecterait pas le prix « officiel » inscrit à la liste des médicaments comme le confirme le second alinéa de l'article 60.0.1. En ce sens, on peut parler d'ententes secrètes. Pour plus de « sûreté » quant au fait que le prix obtenu demeurera confidentiel, l'article 60.0.2 soustrait les ententes d'inscription au droit d'accès prévu à la Loi sur l'accès à l'information. Seule la somme globale annuelle reçue en application des ententes d'inscription sera divulguée au rapport annuel de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et, encore, seulement dans la mesure où au moins trois ententes ont été conclues au cours de l'année financière.

« 60.0.2. Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès à une entente d'inscription. Seuls les renseignements suivants sont publiés dans le rapport financier annuel prévu à l'article 40.9 de la Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec (chapitre R-5):

1° le nom du fabricant de médicaments;

2° le nom du médicament;

3° la somme globale annuelle reçue en application des ententes d'inscription, mais uniquement dans la mesure où au moins trois ententes conclues avec des fabricants de médicaments différents sont en vigueur au cours de l'année financière. »

Ainsi, au moment même où les auditions de la Commission Charbonneau ont mis au jour l'importance de processus limpides et contrôlés d'appels d'offres en matière de contrats publics, voilà que le gouvernement nous convie à accepter la négociation d'ententes secrètes avec les compagnies pharmaceutiques. De telles ententes sont inadmissibles selon nous au plan de la transparence administrative. Elles risquent de surcroît d'accentuer les iniquités que recèle déjà le régime hybride d'assurance médicaments.

Le professeur Marc-André Gagnon explique l'évolution du modèle d'affaires des pharmaceutiques ayant conduit, depuis 2006, au développement des ententes secrètes :

« Depuis 2006, le modèle d'affaires des firmes pharmaceutiques pour la fixation des prix des médicaments brevetés a grandement évolué. Il est passé de la transparence relative (le prix affiché est le prix payé) à celui de la confidentialité (ententes secrètes). Cette stratégie devenait nécessaire pour les firmes car plusieurs pays, dont le Canada, régulent le prix des médicaments brevetés en comparant les prix officiels payés à l'étranger pour les mêmes médicaments. Afin de contourner cette régulation, les compagnies pharmaceutiques maintiennent désormais des prix internationaux officiels élevés, mais consentent des rabais confidentiels à certains acheteurs. Comme il s'agit d'ententes confidentielles, ces ententes n'affectent pas le prix officiel qui demeure élevé. Ce type d'ententes est devenu la nouvelle norme pour les régimes publics d'assurance médicaments à travers le monde⁴⁵. »

Le Canada n'a pas échappé à ce nouveau modèle d'affaires et la plupart des provinces canadiennes auraient conclu de telles ententes⁴⁶.

Marc-André Gagnon signale, par ailleurs, les effets pervers de ces ententes qui engendrent généralement un pelletage de coûts vers les régimes privés d'assurances médicaments et les patients; et cela, parce que la quote-part ou la franchise du patient continue elle à être payée en fonction du prix officiel du médicament :

« En d'autres termes, si, par exemple, une province obtient un rabais confidentiel de 75 % pour un médicament spécifique, le patient doit toujours payer sa quote-part de 30 % du prix officiel. La quote-part déboursée par le patient peut donc, au final, s'avérer supérieure au prix réel du produit. Les économies des régimes publics se font ici en prélevant une taxe indirecte aux dépens des malades qui ignorent l'existence de prix officiels et de prix négociés. »

L'Ordre des pharmaciens signale lui aussi le problème d'équité inhérent à ce type d'ententes secrètes dans la mesure où « il deviendra difficile pour un patient qui reçoit des médicaments faisant l'objet d'une entente d'inscription de savoir s'il contribue davantage que le montant de coassurance prévu au régime général d'assurance médicaments ».

Un autre effet pervers de ces ententes concerne l'évaluation de la valeur d'un médicament en regard de son coût. L'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) a pour mandat d'établir un tel rapport qualité-prix une fois démontrée la valeur thérapeutique d'un médicament. Or, comme le note l'Association des pharmaciens des établissements de santé du Québec (A.P.E.S.) « comment les comités d'experts de l'INESSS, auxquels collaborent les pharmaciens d'établissements de santé, pourront faire une recommandation éclairée sans

⁴⁵ GAGNON, Marc-André. *Vers une politique rationnelle d'assurance-médicaments au Canada*, Ottawa, La Fédération canadienne des syndicats d'infirmières et infirmiers, juin, 2014, 84 p. à la page 13

⁴⁶ GAGNON note « La plupart des régimes publics d'assurance médicaments des provinces canadiennes ont adopté des ententes confidentielles nommées « Product Listing Agreements » (PLA). Ces ententes consistent à rembourser un médicament à son prix officiel (c'est-à-dire à un prix relativement élevé) en échange de ristournes confidentielles.»

connaître le prix établi par le gouvernement⁴⁷ ». L'Association ajoute que « l'utilisation d'un prix fictif pourrait réduire l'accès à certains médicaments » en établissements de santé.

Les ententes occultes sont-elles une fatalité qu'il convient d'accepter pour obtenir un juste prix pour nos médicaments? Nous en doutons. La politique du médicament prévoit en effet que les fabricants doivent déjà offrir au régime public québécois le meilleur prix consenti dans tout autre régime provincial. Le subterfuge des ententes secrètes ne devrait pas faire échec à cette règle.

Tout indique malheureusement que le gouvernement entend se soumettre aux diktats de l'entreprise pharmaceutique en s'engageant dans la signature d'ententes secrètes. Ceci étant, il est plus urgent que jamais d'en finir avec le modèle hybride d'assurance médicaments en vigueur au Québec. Car les ententes secrètes ne peuvent que creuser les écarts entre les citoyens relevant du régime public et ceux couverts par l'assurance privée.

Pour un régime universel d'assurance médicaments

À l'instar de nombreuses autres organisations, la CSN réclame depuis des années la fin du régime hybride et son remplacement par un régime unique d'assurance médicaments⁴⁸.

Les disparités entre les deux régimes sont injustifiables. En outre, l'hybridation s'avère contreproductive. Rappelons les principales faiblesses et iniquités du régime hybride :

- les primes exigées par les assureurs privés ne sont pas proportionnelles au revenu des individus;
- le traitement fiscal est plus exigeant pour les assurés du volet privé (imposition d'une taxe provinciale sur les primes et contribution de l'employeur considérée comme un avantage imposable);
- le règlement concernant la marge bénéficiaire des grossistes et l'entente sur les honoraires des pharmaciens ne s'appliquent que pour les médicaments remboursés par le régime public;
- tout contrat d'assurance collective comportant de l'assurance maladie ou de l'assurance salaire doit aussi couvrir les médicaments.

Ajoutons, puisque les ententes secrètes ne bénéficient qu'au régime public elles accentueront l'injustice. Comme l'affirme l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires :

« Les ententes avec les compagnies de médicaments d'origine procurent des bénéfices aux régimes publics d'assurance médicaments, mais aucun aux régimes privés. Il est même permis de croire qu'au fil du temps, les compagnies de médicaments d'origine vont chercher à accroître le prix approuvé par le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés, l'organisme fédéral

⁴⁷ Mémoire de l'Association des pharmaciens des établissements de santé du Québec (A.P.E.S.) sur le projet de loi 28 p.7.

⁴⁸ Nous avons d'ailleurs joints la campagne que mène, depuis 2009, le groupe Union des consommateurs à cet égard. Voir : <http://uniondesconsommateurs.ca/nos-comites/sante/rapports-et-memoires/pour-un-regime-dassurance-medicaments-entierement-public/>

chargé de veiller à ce que le prix des médicaments brevetés ne soit « pas excessif⁴⁹.»

Finalement, du point de vue de l'efficacité et de l'efficience, il est plus facile de contrôler les coûts et de mettre en œuvre des moyens pour optimiser l'utilisation des médicaments dans un régime public universel. Par ailleurs, les frais d'administration des régimes publics d'assurance ont affiché, par le passé, des taux moins élevés que ceux des assureurs privés. Bref, un régime universel pourrait générer d'importantes économies.

Pouvoirs du ministre d'imposer des conditions de rémunération

Le premier alinéa de l'article 180 du projet de loi n° 28 permettrait au ministre, avec l'approbation du Conseil du trésor, d'imposer les conditions de rémunération de certains services rendus par les pharmaciens :

« 180. Malgré l'article 19 de la Loi sur l'assurance maladie (chapitre A-29) et toute disposition d'une entente visée à cet article, le ministre peut, avec l'approbation du Conseil du trésor, modifier ou établir, selon le cas, les conditions et modalités de rémunération des services assurés visés au deuxième alinéa applicables aux pharmaciens lorsqu'il est d'avis qu'il ne peut en convenir avec l'organisme représentatif concerné dans un délai qu'il estime acceptable. »

Nous tenons à dénoncer l'introduction d'un pouvoir aussi exorbitant. La possibilité pour le ministre de dicter les conditions de rémunération dès lors « qu'il est d'avis qu'il ne peut en convenir avec l'organisme représentatif concerné dans un délai raisonnable » est proprement inacceptable. Ce faisant, on bafoue le principe de libre négociation collective et de négociation de bonne foi.

Tout ce processus échappera en outre au pouvoir parlementaire. Plus besoin de loi spéciale pour imposer des conditions de travail, même pas besoin d'un règlement! La simple publication sur le site Internet de la RAMQ des conditions unilatéralement déterminées par le ministre suffira⁵⁰!

Nous estimons que ce processus arbitraire ne rencontre nullement les standards établis par la Cour suprême en matière de liberté d'association.

⁴⁹ Mémoire de l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 28, p.14-15.

⁵⁰ Le dernier alinéa de l'article 180 indique en effet : Les conditions et modalités de rémunération déterminées par le ministre lient les parties et s'appliquent à compter de la date de leur publication sur le site Web de la Régie de l'assurance maladie du Québec. Elles ne sont pas assujetties à la Loi sur les règlements (chapitre R-18.1).

Conclusion

Nous estimons que la trajectoire empruntée par le gouvernement nous conduit indéniablement vers une impasse. Le projet de loi n° 28 n'est pas qu'une pièce législative parmi d'autres. Il incarne, dans sa forme et sur le fond, une vision du Québec que nous ne partageons pas : un Québec qui érige l'austérité en dogme, qui centralise le pouvoir au mépris des régions et qui escamote les débats par l'adoption d'une loi mammoth, à l'image de l'approche du Parti conservateur au pouvoir à Ottawa.

Lors du discours d'ouverture de la 41^e législature, le 21 mai 2014, le premier ministre Couillard promettait de poursuivre le développement des services de garde en mettant les familles de la classe moyenne ou à bas revenu à l'abri d'un choc tarifaire. Les projets de loi n^{os} 27 et 28 nous apparaissent faire exactement le contraire. Nous croyons qu'ils fragiliseront l'accès au réseau de services de garde subventionnés en plus de compromettre le maintien des femmes sur le marché du travail.

Et, à l'heure où la logique économique voudrait que le Québec se dote enfin d'un régime universel d'assurance médicament, on nous convie plutôt à la signature d'ententes secrètes avec les compagnies pharmaceutiques. Le premier ministre avait pourtant promis que son gouvernement serait le premier gouvernement véritablement ouvert et transparent de l'histoire du Québec.

À la CSN, nous croyons que la réponse aux défis des finances publiques se trouve dans la solidarité et dans un développement économique durable. Il existe d'autres avenues que l'austérité et le démantèlement de l'État social. Un examen plus attentif des sources de revenus, la recherche d'une plus grande progressivité de notre régime fiscal et une politique soutenue pour assurer un développement économique durable sont autant de moyens pour préserver nos services publics et nos programmes sociaux.

Annexe

Dans le présent document, nous utilisons les définitions ci-dessous du ministère de la Famille :

Les services de garde reconnus

Un service de garde reconnu doit obligatoirement détenir un permis délivré par le ministère de la Famille ou une reconnaissance accordée par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial. Il existe quatre types de services de garde reconnus au Québec. Malgré les particularités qui les distinguent, ils doivent tous se conformer aux exigences prévues à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance et au Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

Cette exigence fait de tous les services de garde reconnus des services de garde éducatifs régis et légaux, qui répondent à des normes strictes de qualité.

Il est à noter que tous les services de garde qui offrent des places à contribution réduite doivent de plus respecter le Règlement sur la contribution réduite, lequel précise notamment leurs obligations en contrepartie du versement de la contribution réduite par le parent.

Centre de la petite enfance (CPE)

Un CPE est une personne morale (organisme sans but lucratif ou coopérative) qui fournit des services de garde éducatifs dans une ou des installations. Son conseil d'administration est composé d'au moins sept membres dont au moins les deux tiers sont des parents usagers ou de futurs usagers des services fournis par le CPE.

Les services de garde offerts par les CPE sont généralement subventionnés; les places offertes par un CPE sont donc essentiellement des places à contribution réduite pour les parents.

Garderie subventionnée

Une garderie est une personne morale, une personne physique ou un conseil de bande autochtone qui fournit des services de garde éducatifs dans une installation. Une garderie a l'obligation de former un comité consultatif de parents pour traiter tous les aspects touchant la garde des enfants reçus à la garderie.

Une garderie subventionnée offre des places à contribution réduite.

Garderie non subventionnée

Une garderie est une personne morale, une personne physique ou un conseil de bande autochtone qui fournit des services de garde éducatifs dans une installation. Une garderie a l'obligation de former un comité consultatif de parents pour traiter tous les aspects touchant la garde des enfants reçus à la garderie.

Une garderie non subventionnée n'offre pas de places à contribution réduite. Elle décide elle-même du tarif quotidien que paiera le parent. Le parent dont l'enfant ne bénéficie pas d'une place à contribution réduite peut néanmoins recevoir un crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants remboursable du Québec concernant les frais payés pour la garde de son enfant.

Service de garde en milieu familial reconnu par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial

Un service de garde en milieu familial est offert par une personne dans une résidence privée. La grande majorité des personnes responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG) reconnues par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial offrent des places à contribution réduite.

Une RSG peut recevoir un maximum de neuf enfants de moins de neuf ans, incluant ses enfants. Toutefois, si elle accueille de sept à neuf enfants, elle doit être assistée d'un autre adulte.

Les services de garde non reconnus

Il existe des services de garde qui n'ont pas besoin d'être reconnus par le ministère de la Famille. Les organismes ou les personnes qui les offrent n'ont pas l'obligation de détenir un permis délivré par le ministère de la Famille ou une reconnaissance délivrée par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial.

En milieu familial ou en installation

Toute personne peut offrir ou fournir des services de garde à un maximum de six enfants (ce qui n'inclut pas ses propres enfants) sans avoir besoin d'être reconnue par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial ou d'être titulaire d'un permis de centre de la petite enfance ou de garderie.

Dans un organisme communautaire

Un organisme communautaire peut offrir temporairement des services de halte-garderie communautaire, que ce soit dans le contexte de sa mission ou encore à l'occasion d'une intervention particulière auprès de parents ou d'enfants.

Dans un jardin d'enfants

Un jardin d'enfants, s'il était en fonction le 25 octobre 2005, peut fournir des services de garde éducatifs à des groupes stables d'au moins sept enfants âgés de deux à cinq ans, pendant des périodes d'au plus quatre heures par jour.

Dans un camp de jour ou de vacances

Toute personne qui exploite un établissement qui reçoit, de jour, des enfants du primaire (de la maternelle à la 6^e année), pendant les vacances scolaires ou celles de leurs parents.

Dans un service de garde en milieu scolaire

Une commission scolaire ou un établissement d'enseignement privé qui fournit un service de garde en milieu scolaire au sens de la Loi sur l'instruction publique ou de la Loi sur l'enseignement privé.

Dans tout autre service de garde non reconnu

Toute personne qui fournit des services de garde organisés afin d'assurer la garde occasionnelle d'enfants dont les parents sont sur les lieux et peuvent être joints au besoin.

Bien qu'ils ne soient pas reconnus par le ministère de la Famille, ces services de garde ne sont pas pour autant illégaux. S'ils respectent les dispositions de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance qui s'appliquent à leur situation, ils peuvent exploiter en toute légalité, sans détenir de permis du ministère de la Famille ou de reconnaissance délivrée par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial.

Les services de garde illégaux

On parle de service de garde illégal quand une personne offre ou fournit des services de garde à plus de six enfants sans être titulaire d'un permis du ministère de la Famille ou sans être reconnue par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial.

On parle aussi de service de garde illégal lorsqu'une personne utilise un nom comportant l'expression « garderie » ou « CPE » dans l'appellation de son service de garde, sans être titulaire d'un permis du ministère de la Famille.