

**PARFAIRE UN RÉSEAU DE SERVICES DE GARDE...  
ESSENTIELS AU BIEN-ÊTRE DES ENFANTS ET DES PARENTS**

MÉMOIRE PRÉSENTÉ DANS LE CADRE DE LA  
CONSULTATION SUR LE DÉVELOPPEMENT ET LE  
FINANCEMENT DES SERVICES DE GARDE

*Conseil de la famille et de l'enfance*

*28 août 2003*

Ce mémoire a été adopté à la majorité par le Conseil de la famille et de l'enfance à sa réunion du 28 août 2003 et transmis le 29 août 2003 au ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, M. Claude Bécharde et à la ministre déléguée à la Famille M<sup>me</sup> Carole Thériault. Une voix s'est prononcée contre l'adoption, celle de Me Louise Marchand, vice-présidente, coordination des politiques à la Fédération des chambres de commerce du Québec.

Recherche et rédaction: M<sup>me</sup> Catherine Escojido  
M<sup>me</sup> Jacinthe Roberge

Collaboration à la recherche: M<sup>me</sup> Danièle Aubert

Coordination : M<sup>me</sup> Isabelle Bitadeau

Ce mémoire a été préparé sous la responsabilité d'un comité de travail du Conseil, formé de :

M<sup>me</sup> Suzanne Amiot  
M<sup>me</sup> Nicole Boily, présidente  
M<sup>me</sup> Huguette Labrecque  
M<sup>me</sup> Louise Marchand  
M<sup>me</sup> Claudette Pitre-Robin  
M. Gilles Prud'homme  
M<sup>me</sup> Josée Roy

Le générique masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.

La traduction et la reproduction totale ou partielle de ce mémoire sont autorisées à la condition que la source soit mentionnée.

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE

900, boul. René-Lévesque Est  
Place Québec, bureau 800, 8<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 6B5

Téléphones: (418) 646-7678  
1-877-221-7024 (sans frais)  
Télécopieur: (418) 643-9832

Courriel: conseil.famille.enfance@cfe.gouv.qc.ca

Site: <http://www.cfe.gouv.qc.ca>

©2003

Conseil de la famille et de l'enfance  
Dépôt légal: Bibliothèque nationale du Québec, 2003  
Dépôt légal: Bibliothèque nationale du Canada, 2003  
ISBN : 2-550-41354-7

## **TABLE DES MATIÈRES**

<b>Introduction</b>	3
<b>1) Quelques remarques d'ordre général</b>	4
1.1 Premier constat : un maillon essentiel du développement des enfants	4
1.2 Deuxième constat : le fruit d'un engagement collectif	5
1.3 Troisième constat : des services de proximité	5
1.4 Quatrième constat : des services de garde de qualité	6
<b>2) Les questions mises au jeu</b>	6
2.1 Le nombre de places	6
2.2 Les conditions d'admissibilité	7
2.3 Le développement futur	9
2.4 Le financement	11
<b>3) Deux questions d'actualité incontournables</b>	13
3.1 La garantie de qualité	13
3.2 Le maintien et la consolidation de la garde en milieu scolaire	14
<b>Conclusion</b>	15
<b>Liste des recommandations</b>	17
<b>Références bibliographiques</b>	19
<b>Composition du Conseil</b>	20

## **INTRODUCTION**

Le Conseil de la famille et de l'enfance, organisme gouvernemental dont le mandat est de conseiller le gouvernement sur toute question relative à la famille et aux enfants, se sent particulièrement interpellé par la présente consultation portant sur le développement et le financement des services de garde et s'estime, par sa vocation consultative et son mandat d'avisier, directement concerné par le débat mis au jeu par le gouvernement. Conscients qu'un des avantages non négligeables d'une politique familiale globale ayant des ramifications au niveau des municipalités et des régions est d'être adaptée et souple pour satisfaire aux besoins variés de l'ensemble des familles, les membres du Conseil ont adopté le présent mémoire afin de faire progresser la réflexion sur le développement et le financement du réseau des services de garde.

Rappelons que le Conseil est composé de 15 membres nommés par le gouvernement et issus de divers milieux en lien avec la famille et l'enfance, tels les services de garde, les organismes familiaux, les groupes de femmes, les associations syndicales et patronales, les milieux de l'éducation, de la recherche, de la santé et les municipalités.

Créé en 1988 sous la dénomination Conseil de la famille, sa loi constitutive fut modifiée en 1997 pour élargir son mandat au bien-être de l'enfance ; il devint dès lors le Conseil de la famille et de l'enfance. Ses activités, projets et travaux sont menés dans une perspective de réflexion collective, fondée sur la conviction que la société doit assumer une responsabilité envers la plus petite des cellules qui la composent, la famille, et envers la prise en charge des enfants.

Dans cette optique, le fait que le gouvernement prenne un temps de réflexion et offre une possibilité d'expression aux familles et aux groupes qui les représentent avant de parachever le plan de développement des services de garde et surtout qu'il choisisse de les consulter sur le partage des responsabilités sociétales, parentales et familiales comme sur les enjeux et perspectives d'avenir apparaît de bon augure. Bien que la question des coûts soit incontournable, il serait regrettable que la définition de la problématique qui vise à assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde lui soit subordonnée au point de compromettre les objectifs du développement à venir. La question des coûts doit être présente, sans toutefois constituer la seule à débattre.

Le réseau des services de garde est unique en son genre. Sous plusieurs aspects, il s'est bâti de façon empirique et existe grâce à l'engagement et à l'étroite collaboration des parents. Le développement doit se poursuivre dans cet esprit, tout en évitant retards et délais pour donner au plus tôt à toutes les familles accès à un réseau de services de qualité, ce qui ne manquera pas d'améliorer sensiblement leurs conditions de vie. Nos recommandations s'inspirent d'ailleurs de cet objectif.

## 1) QUELQUES REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

Le Conseil considère que des services de garde accessibles, universels, de qualité et conçus en fonction des besoins des parents et auxquels ceux-ci participent en termes d'orientation et de gestion font partie intégrante d'une politique familiale. Avec la réalité actuelle du monde du travail, ces services sont de plus en plus reconnus comme essentiels non seulement à l'équilibre, au bon fonctionnement et à la vie des familles, mais les entreprises responsables les considèrent comme des facteurs d'harmonisation et de productivité appréciables.

En ce sens, le Conseil considère essentiel, tout comme les ministres responsables de la famille l'ont indiqué dans le document de consultation, que ne soient pas remis en question les principes fondateurs de l'approche existante en matière de garde d'enfants et que la pérennité, l'accessibilité et la qualité de ces services soient assurées dans un esprit de continuité avec l'approche gouvernementale de soutien des 35 dernières années.

Par ailleurs, le Conseil tient à profiter de cette consultation pour réitérer un certain nombre de constats relatifs au parachèvement du réseau de services de garde et à la place primordiale qui doit lui être attribué par le gouvernement dans la recherche du mieux-être de la population.

### 1.1 PREMIER CONSTAT : UN MAILLON ESSENTIEL DU DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS

Le **réseau intégré** de services de garde éducatifs constitue un maillon essentiel dans le développement global et l'épanouissement optimal des enfants, ainsi qu'une mesure concrète et efficace en matière de **prévention** et de préparation à l'école, ainsi que d'accompagnement des élèves du primaire dans le cas de la garde en milieu scolaire. Les milieux de garde servent en quelque sorte de **première intégration sociale** pour les enfants. Il faut donc les considérer dans leur globalité et ne pas perdre de vue leur importance stratégique en termes non seulement de soutien aux familles et de complémentarité avec le réseau scolaire, mais aussi de contribution significative aux entreprises et à la vie économique et sociale dans son ensemble.

D'ailleurs, une récente recension de quelque 22 études internationales confirme que des services de garde de qualité influencent positivement les résultats scolaires des enfants lors de leur entrée au primaire, contribuent à leur développement social et cognitif et favorisent la réduction des comportements problématiques. Ils s'inscrivent donc dans un continuum gagnant offrant à tous, dès le plus jeune âge, une égalité des chances face à l'avenir<sup>1</sup>.

Mentionnons de plus que l'appui aux familles dans le contexte démographique et de

---

<sup>1</sup> Pour plus d'information sur ce sujet, voir Bellemare, G., Gravel, A.R., et Briand, L. (2002). *La qualité des services de garde à l'enfance. Un bilan de la littérature*. Cahiers de recherche de l'Alliance de recherche universités-communautés (ARUC) en économie sociale.

---

pénurie de main-d'œuvre appréhendée prend de plus en plus des proportions d'enjeu sociétal. En ce sens, l'État doit aborder les questions du développement et du financement des services à la famille dans une perspective globale favorable à la réalisation du désir d'enfants.

## **1.2 DEUXIÈME CONSTAT : LE FRUIT D'UN ENGAGEMENT COLLECTIF**

Ce réseau ne peut fonctionner avec succès qu'en **concertation** et en fonction d'un degré élevé **d'enracinement, de démocratie participative et d'engagement des communautés**. Son établissement et son fonctionnement sont le fruit des efforts communs des parents, du personnel éducatif, des gestionnaires de Centres de la petite enfance (CPE) et de garderies, appuyés par l'État. Soulignons à cet égard que l'engagement des parents, loin de s'être tari en trente ans de participation aux assemblées et aux conseils d'administration, s'est au contraire accru avec le développement rapide des dernières années. Il permet à ce réseau de services de garde de demeurer un modèle unique fondé sur le principe de la responsabilité collective envers les enfants. Il a fait et continue de faire ses preuves. Préservons-le !

De plus, au cours de sa courte histoire, puisque le réseau se bâtit et doit en même temps s'adapter et ce, à un rythme accéléré depuis 1997, des constantes se dégagent et semblent autant de pistes porteuses pour l'avenir. Ainsi, la participation sur une base régionale de structures de développement, composées de décideurs qui ne sont pas directement liés au milieu des services de garde, a fait en sorte de sensibiliser à une plus nette responsabilité sociale de la part des entreprises les gens d'affaires, ainsi que les dirigeants locaux et régionaux et de les inclure dans le développement des projets. Cela a eu, selon diverses consultations menées par le Conseil, un impact extrêmement positif tant pour leur compréhension de ce dossier que pour leur participation à son financement et à sa réalisation. Autrement dit, il s'est créé un esprit de collaboration entre les milieux politiques et économiques régionaux et les services de garde tout à fait propice au développement de ces derniers et qui dépasse largement le cadre des projets soumis. Cet enracinement dans la communauté est sain et s'inscrit dans le prolongement de l'engagement actif des parents bénévoles au sein des conseils d'administration des CPE.

## **1.3 TROISIÈME CONSTAT : DES SERVICES DE PROXIMITÉ**

Ce réseau possède toute la **souplesse** requise pour laisser place à l'**ingéniosité**, car il est conçu pour répondre aux besoins des utilisateurs. Loin de l'application de directives soumises à des processus bureaucratiques lourds et démobilisateurs, il s'agit de services de proximité directement branchés sur les besoins des familles et qui laissent place à l'engagement responsable des parents. Dans le cas des CPE, les conseils d'administration, composés majoritairement de parents, sont souvent les meilleurs garants de l'application de solutions simples et correspondant à la réalité du milieu. Il en est de même dans le cas des garderies dont les gestionnaires savent s'adapter aux besoins exprimés dans leur milieu.

De plus, il faut noter que les choix gouvernementaux en faveur d'une contribution

---

financière uniforme ont fait en sorte de limiter au maximum les tracasseries administratives et les rigidités de fonctionnement. Quand tous se qualifient pour un programme, on évite de mettre en place des procédures complexes à gérer et coûteuses à administrer.

Ajoutons que contrairement à certaines croyances, le réseau n'est pas géré de façon monolithique et mur à mur. Lors de nos tournées de consultation, nous avons été à même de constater que l'application plutôt rigide des directives gouvernementales qui avait cours au moment du lancement du programme des places à contribution réduite, avait au fil des ans laissé place, sur le plan local, à l'émergence de solutions ingénieuses. Ainsi, par exemple, dans une région où le travail saisonnier est fort important, les ressources en matière de services de garde se sont coordonnées et mobilisées pour offrir le service le mieux adapté aux besoins des parents en termes de flexibilité des horaires et d'accès.

#### **1.4 QUATRIÈME CONSTAT : DES SERVICES DE QUALITÉ**

La **qualité des services** demeure au cœur des efforts et constitue le facteur primordial de succès de tout le réseau. Par contre, le développement fulgurant du nombre de places, près de 90 000 en quelques années, a eu un impact sur la disponibilité de **personnel qualifié**. Ce faisant, le Conseil tient à attirer l'attention des décideurs sur le fait que l'un des facteurs primordiaux de la qualité des services repose sur la formation du personnel éducatif et qu'en raison de la rapidité du développement, un effort important devra continuer à être déployé du côté de la formation et du perfectionnement des travailleuses et des travailleurs œuvrant auprès des enfants. Des efforts considérables ont déjà été consentis, il faudra maintenant uniformiser, peaufiner, être vigilant pour que toujours la qualification soit au rendez-vous et ce, dans tous les types d'installation ou de services.

### **2) LES QUESTIONS MISES AU JEU**

Le gouvernement soumet, dans le cadre de la présente consultation, un certain nombre de scénarios de développement et de financement. Le Conseil estime de son devoir, de son poste d'observation privilégié et en fonction de la représentativité des éclairages dont il bénéficie du fait de la variété de provenance de ses membres, de formuler des recommandations de portée générale préférablement à exprimer des propositions de l'ordre des moyens strictement financiers et de développement.

#### **2.1 LE NOMBRE DE PLACES**

Le Conseil tient à rappeler que l'objectif de 200 000 places à l'échéance du plan de développement des services en 2006 a été fixé à partir des résultats de *l'Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde* réalisée par le Bureau de la statistique du Québec en 1999 auprès de parents d'enfants de zéro à douze ans et du *Rapport d'enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde éducatifs* réalisé par l'Institut de statistique du Québec en 2001 auprès de parents d'enfants d'âge préscolaire.

Nous considérons qu'avant de décider de l'attribution des places demeurant à développer, il y aurait tout lieu de mettre à jour les données recueillies dans ces études. Étant donné que, selon le calendrier de parachèvement du réseau, ces places doivent être créées en 2005-2006, les résultats de la mise à jour des enquêtes auront le temps d'être obtenus et connus avant la création de ces places. Le développement n'en sera donc pas ralenti et personne n'en sera pénalisé.

Cet exercice fournirait des indications sur les besoins quantitatifs des parents, ce qui s'avère d'autant plus pertinent qu'il appert pratiquement impossible à l'heure actuelle d'évaluer avec précision les besoins de garde encore insatisfaits. En effet, les parents en quête d'une place inscrivent souvent leur enfant sur plus d'une liste d'attente, parfois même dans plus d'une région, surtout quand leurs lieux de travail et de résidence chevauchent deux régions. Ces pratiques compliquent le recueil des données, en gonflant artificiellement le nombre d'enfants en attente de places.

De plus, la situation de l'âge d'entrée des enfants en service de garde a évolué depuis la dernière enquête. En effet, avec l'allongement de la durée du congé parental, on constate que les enfants de moins de huit mois se font plus rares dans les services de garde. Cette admission plus tardive des enfants aura peut-être un impact sur le choix des parents entre le milieu familial et l'installation.

**Le Conseil recommande la mise à jour de l'Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde ainsi que du Rapport d'enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde éducatifs et l'utilisation des résultats qui en émaneront dans la planification de l'attribution des quelque 12 200 places non encore attribuées.**

## **2.2 LES CONDITIONS D'ADMISSIBILITÉ**

Dans son avis *Démographie et famille*, qui faisait suite à un colloque portant sur cette question, le Conseil formulait à l'égard des services de garde la recommandation «que le gouvernement maintienne l'accessibilité de ces services à coût minime pour toutes les familles, sans distinction de revenus, en accord avec les principes mis de l'avant en 1997.<sup>2</sup>» **Le Conseil réaffirme son appui au fait que toutes les familles doivent avoir pleinement accès aux services de garde et ce, à tarification unique.**

Il s'agit non seulement d'une question de principe quant à la nécessité d'un soutien universel aux parents, mais aussi d'une garantie de simplicité et de facilité d'application du programme. Cette façon de gérer s'inscrit parfaitement dans une perspective de souplesse et d'une réduction de l'intervention de l'État quant à l'ingénierie des services.

Les programmes ciblés comportent toutes sortes d'entraves qui pourraient gravement

---

<sup>2</sup> Conseil de la famille et de l'enfance. *Démographie et famille : avoir des enfants, un choix à soutenir*, Avis, Québec, 2002, 110 pages.

---



nuire au développement et à la pérennité du réseau des services de garde éducatifs. D'abord, la gestion au plan local en serait sensiblement compliquée, puis des ressources additionnelles seraient requises, tant au ministère du Revenu qu'à celui de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, pour gérer les conditions d'admissibilité, ce qui est contraire aux objectifs annoncés de meilleure efficacité gouvernementale.

Aussi, les familles, qui auraient à payer plus, mais dont le revenu se situerait proche du seuil fixé pour moduler la contribution, pourraient être tentées de recourir à des services au noir, ce qui constituerait un recul majeur à tous points de vue. Mais surtout, le ciblage est tout à fait incompatible avec la précarité qui caractérise bon nombre de jeunes familles, dont les revenus fluctuent grandement au gré de la situation économique et dont la stabilité de vie, en termes notamment de composition des ménages, n'est pas la caractéristique première. En terminant, le succès de programmes comme celui des places à contribution réduite repose sur un engagement de longue durée permettant aux jeunes familles qui désirent avoir des enfants de pouvoir compter sur une continuité de service à coût prévisible.

Nous sommes également sensibles au fait que trop souvent les programmes ciblés s'adressant seulement à une partie de la population à faible revenu sont perçus comme moins prioritaires en période difficile et donc plus aisément visés par des coupures.

Selon un chercheur de l'ÉNAP<sup>3</sup>, une étude réalisée par deux analystes de politiques sociales suédois, dans un article paru en 1998 dans *l'American Sociological Review*, démontrait que les programmes ciblés pour combattre la pauvreté avaient l'effet contraire, c'est-à-dire qu'ils augmentaient les inégalités.

En ce sens, maintenir l'universalité du programme des places à contribution réduite contribuera à pérenniser le réseau des services de garde, ce qui est un objectif déclaré du gouvernement, que nous partageons. Le Conseil considère qu'altérer les principes sur lesquels s'est appuyée la création de ce programme fort apprécié des parents, quelque soit leur revenu, au moment où le réseau va atteindre sa pleine maturité enverrait un message négatif et contreproductif aux jeunes adultes qui songent à exercer leur désir de parentalité. Cela sans compter que le programme n'existe pas depuis assez longtemps pour que l'on ait pu en mesurer systématiquement les impacts réels au plan démographique.

La réalité économique des familles québécoises en 2003 est à l'effet que les deux parents participent au revenu familial sur une base régulière. La réalité du marché du travail quant à elle est moins linéaire qu'elle ne le fut au temps du père pourvoyeur et de la mère à la maison, rendant les services de garde essentiels à la vie des familles et au développement des enfants, des services organisés selon un modèle que plusieurs nous envient, y compris nos voisins des autres provinces canadiennes.

---

<sup>3</sup> Patrick Marier, *Le Devoir* du 17 juillet 2003

### **2.3 LE DÉVELOPPEMENT FUTUR**

Dans le document de consultation, le gouvernement pose l'équation du développement futur en demandant de choisir entre trois types de services de garde à privilégier pour la création des 12 200 places requises, afin d'atteindre l'objectif original de 200 000 places en 2006.

À cet égard, vaut-il mieux créer des places en milieu familial ou en installation ? Doit-on développer la catégorie prévue au départ, mais un peu oubliée en cours de développement, qu'est la halte-garderie communautaire pour la garde occasionnelle et le répit parental ? Dans ce dernier cas, le Conseil invite le gouvernement à la prudence et à bien évaluer les coûts de telles installations, ainsi que les modalités visant à garantir la qualité des services offerts. Car, plusieurs réalités sont englobées sous le chapeau des haltes-garderies et ne requièrent pas nécessairement le même type d'intervention. Souplesse et ouverture d'esprit doivent être au rendez-vous et le ministère devra faire sa part en ce sens, tout en garantissant aux parents la sécurité des enfants et la qualité de services auxquelles ils sont en droit de s'attendre.

De plus, pour le développement du réseau dans son ensemble, le Conseil considère que les parents utilisateurs sont les personnes les mieux placées pour répondre aux questions fort importantes qui se posent. Il y a lieu aussi de favoriser toutes sortes d'expériences pilotes pour ne pas scléroser le développement à venir en l'emprisonnant dans des scénarios trop rigides. C'est pourquoi, au-delà des scénarios présentés dans le document, nous considérons que, pour véritablement parfaire le réseau de services de garde, il faudra qu'il puisse répondre aux besoins et aspirations de tous les parents et de tous les enfants, y compris ceux qui vivent des horaires atypiques ou dont les besoins de garde ne sont pas réguliers. Voilà aussi pourquoi, à notre avis, en plus de la mise à jour des enquêtes qui s'impose, il faudra franchir un pas de plus dans l'analyse qualitative des besoins des parents.

**Le Conseil recommande la réalisation d'une étude qualitative auprès des parents portant sur une plus grande égalité des chances d'accès aux services de garde pour les personnes aux prises avec des besoins spécifiques en matière d'horaires (soir, nuit, fin de semaine, sur appel, temps partiel, demi-journée) et de clientèles particulières (handicapée, défavorisée, etc.). Cette étude devra comporter des volets régionaux pour que les partenaires du développement à ce niveau puissent être consultés, par exemple les entreprises, dont les projets peuvent avoir une influence majeure sur la demande en main-d'œuvre et par conséquent sur la demande de services de garde.**

Cette approche s'inscrit parfaitement dans la philosophie fondamentale qui a présidé au déploiement du réseau à savoir le respect du choix exprimé par les parents quant au mode de garde souhaité, leur responsabilité première face à leurs enfants et le rôle de soutien de l'État. À partir des nouvelles données relatives aux besoins spécifiques actuels, il sera alors possible pour le Ministère d'apporter les modifications aux politiques et règlements

en vigueur afin de permettre aux services de garde de fournir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande et partant, de mieux répondre aux besoins de l'ensemble des familles.

Le Conseil tient également à attirer l'attention, non seulement du gouvernement, mais aussi des pouvoirs publics locaux et régionaux, relativement à l'épineuse question des services de garde et d'animation s'adressant aux enfants d'âge scolaire en dehors des horaires réguliers (journées pédagogiques, semaine de relâche, vacances de Noël et Pâques, semaines tampons entre les services d'été et la rentrée scolaire, etc.). Il semble évident qu'une meilleure concertation est requise, de même qu'une optimisation de l'utilisation de certains équipements et services municipaux et scolaires. Certains CPE jouent d'ailleurs déjà un rôle positif à cet égard. Une réflexion approfondie et inclusive doit être menée sur cet enjeu dans les meilleurs délais, en associant les commissions scolaires, les écoles, les parents et les services de garde.

Quant à savoir s'il faut revoir l'organisation des services de garde existants, le Conseil considère que les places ayant été attribuées à la suite du *Rapport d'enquête* de 2001, où quelque 10 000 parents d'enfants d'âge préscolaire de toutes les régions du Québec ont été interrogés, leur répartition doit en principe correspondre à la réalité des besoins. Si des ajustements s'avéraient requis, la mise à jour de l'Enquête que nous préconisons devrait permettre de les cerner.

En ce qui a trait à la dynamique de concertation régionale dont nous soulignons plus haut les avantages, **le Conseil recommande que soit conservé un lieu de concertation régionale des multiples intervenants socio-économiques, tant du secteur privé que des milieux politiques locaux et régionaux, pour le développement et le maintien de services de garde.**

Plusieurs raisons militent en faveur d'un rapprochement entre les services de garde, d'une part, et les élus locaux, les gens d'affaires et les décideurs régionaux d'autre part. Citons la proximité entre la prise de décision et le service, la connaissance fine du milieu et des intervenants, mais aussi le poids économique majeur des services de garde. On l'a vu, le développement accéléré des services de garde a donné lieu à la création de nombreux emplois répartis dans toutes les régions.

À titre d'illustration, pour la seule année financière 2002-2003, des 17 500 places développées sur l'ensemble du territoire, 70 % l'ont été dans les régions autres que celles de Montréal et la Capitale nationale. Pour l'ensemble du Québec, ce développement a créé près de 3 500 emplois dans les CPE, dont 74 % sont localisés dans les régions autres que celles de Montréal et de la Capitale nationale. Ces mêmes régions ont également bénéficié de 63 % des subventions de fonctionnement et d'immobilisation, soit un investissement total de 736 M \$.

## 2.4 LE FINANCEMENT

La croissance des coûts du programme est une préoccupation importante dans un contexte de gestion rigoureuse des fonds publics. L'analyse de la progression des dépenses ne peut se faire sans considérer également l'évolution du nombre de places et le niveau d'achèvement du réseau. Depuis 1998, le nombre de places disponibles est passé de 82 302 à 168 046, selon les données de juillet 2003. La croissance des coûts coïncide donc avec le développement de nouvelles places, le fonctionnement du réseau et avec l'accélération du développement. Les coûts occasionnés par l'ouverture de nouvelles places, d'autant plus importants que concentrés sur une très courte période de temps, ne sont cependant pas récurrents. L'atteinte de l'objectif des 200 000 places est prévue pour 2006, cette période devrait donc coïncider avec une stabilisation des coûts au niveau du fonctionnement.

Dans une perspective d'analyse comparative interministérielle, le *Budget des dépenses 2003-2004* du Québec mentionnait une augmentation de 103,4 M \$ pour l'année financière 2003-2004 pour les services de garde comparativement à l'année précédente, avant qu'une compression ne soit imposée. En comparaison, quelle est, proportionnellement, l'augmentation consentie au réseau de l'éducation ou à celui de la santé, des réseaux qui ont pourtant atteint leur maturité? Si l'on se place dans une optique de reconnaissance de la place prépondérante et du caractère essentiel du réseau des services de garde éducatifs, on se doit de le traiter comme tel au plan de l'analyse budgétaire.

Il faut également prendre en compte le fait que le revenu moyen des familles avec des enfants à charge en dollars constants n'a que très peu augmenté durant la dernière décennie<sup>4</sup>, que leur taux d'épargne est anormalement bas avec comme corollaire un taux d'endettement très élevé surtout pour les jeunes familles aux prises avec une dette d'étude et avec souvent d'importants frais de logement.<sup>5</sup> Autre phénomène digne de mention, le fait que les deux parents travaillent, surtout lorsque leur revenu se situe autour du salaire minimum, n'est pas une garantie que les besoins de base de la famille sont couverts. Voilà sans doute pourquoi la proportion des familles à faible revenu augmente avec le nombre d'enfants à charge<sup>6</sup>.

La question de savoir s'il y a lieu d'augmenter la contribution parentale – et de combien – est subordonnée, selon le Conseil, à la question plus globale du financement de la politique familiale. Pour ce qui est du financement des services de garde, le Conseil appuie le principe d'une contribution parentale égale pour tous, mais considère que d'autres sources de revenus devraient être considérées.

---

<sup>4</sup> ISQ, *Le Québec statistique. Édition 2002* et ISQ, CFE, MFE, *Un portrait statistique des familles et des enfants au Québec*, 1999.

<sup>5</sup> Institut Vanier de la famille. *L'état actuel du budget de la famille canadienne. Rapport 2001*.

<sup>6</sup> CFE, *Démographie et famille. Avoir des enfants un choix à soutenir*, citation du démographe Jacques Henripin, 2000.

---

Ne serait-il pas opportun, voire plus équitable d'aller chercher la juste part du gouvernement fédéral à la réalisation d'un programme jugé indispensable par nombre de citoyens et pour lequel Ottawa semble disposé à investir au plan national? De l'avis du Conseil, avant d'augmenter de façon significative la part défrayée par les parents, ce qui ne manquera pas d'avoir un impact négatif sur le budget de bien des familles de la classe moyenne, le gouvernement du Québec devrait procéder à l'analyse de la contribution de tous les joueurs, incluant celle du gouvernement fédéral.

En ce sens, le Conseil considère qu'en termes de mentalité et de façons de faire, il y aurait tout lieu de renverser les rôles et que ce soient les programmes fédéraux qui s'adaptent à l'existence d'un programme distinct au Québec et non les parents québécois qui aient à en souffrir.

**Le Conseil recommande au gouvernement d'analyser les sommes provenant du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, ainsi que du programme fédéral d'accès à des services de garde de qualité et d'estimer, puis de réclamer, la juste part du Québec. Dans le cadre des discussions avec Ottawa, le Conseil recommande également au gouvernement de récupérer la part des sommes non versées aux contribuables québécois au titre de déduction fiscale pour frais de garde, prestation nationale pour enfant et remboursement de la TPS depuis l'établissement des places à contribution réduite et de la réinvestir dans le réseau des services de garde.**

La question de la part du fédéral dans le financement des services de garde nous fournit l'occasion de souligner que les conséquences financières d'une baisse du taux de natalité, notamment sur les sommes que le Québec reçoit en péréquation de la part d'Ottawa, sont extrêmement préoccupantes pour les finances publiques. En ce sens, le gouvernement doit être très prudent dans les signaux qu'il envoie aux jeunes familles qui songent à avoir des enfants. De même, il doit insister sur le fait qu'avoir des enfants est une responsabilité pour la société dans son ensemble et que tous doivent contribuer au développement des citoyens de demain.

Face à de telles réalités, le Conseil considère qu'il est impératif d'aller chercher l'argent pour financer le réseau là où il se trouve, c'est-à-dire principalement au fédéral.

En ce qui a trait aux alternatives relatives au financement, le Conseil invite le gouvernement à réexaminer en profondeur la fiscalité des familles, en tenant compte du revenu des parents et du nombre d'enfants. De plus, au chapitre de la tarification unique préconisée par le Conseil, s'il devait y avoir augmentation, elle devrait se faire suivant une règle prédéterminée, une sorte d'indice modulé à partir de l'indice des prix à la consommation, des taux d'indexation des divers régimes publics et du taux d'indexation des pensions alimentaires.

La création d'un tel indice nous semble préférable aux scénarios visant à moduler la contribution des parents en fonction du revenu ou encore de l'augmenter de façon arbitraire en ce qu'il est fondé sur des données comparables, qu'il a l'avantage de la

transparence et de la cohérence, qu'il est sécurisant pour les parents et devrait normalement suivre leurs propres ajustements salariaux. Dans le cas des personnes recevant des prestations du programme APPORT, il faudrait songer à indexer au même rythme les sommes qu'ils perçoivent, afin que ce ne soit pas les plus démunis qui subissent la plus forte part de l'indexation.

À titre indicatif, si on se fie à l'indice des prix à la consommation (IPC), depuis 1998, il y aurait eu une augmentation de 0,50 \$ de la contribution défrayée par les parents. Le coût par jour serait donc en 2003 de 5,50 \$ par jour. Dans le cas des deux autres indices cités plus haut, l'augmentation n'excéderait pas 0,60 \$ pour la même période<sup>7</sup>.

Finalement, dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les dépenses et le financement des services de garde, le Conseil tient à rappeler que la création de 45 000 places en sept ans a généré plus de 12 000 emplois, majoritairement féminins. Or, ces emplois engendrent à leur tour des revenus pour le gouvernement du Québec. D'ailleurs, des chercheurs australiens ont récemment démontré que chaque dollar investi dans les services de garde génère plus de 12,00 \$ dans l'économie. Plus précisément, cette étude établit que chaque dollar produit 5,63 \$ en salaire gagné par les parents lorsque l'enfant fréquente les services de garde, 1,86 \$ en revenus pour le gouvernement, et 12,28 \$ de bénéfices au niveau de l'économie en général<sup>8</sup>. Alors, présenter la création de places de garde du seul point de vue des dépenses pour l'État, sans y inclure les retombées positives sur la situation économique, constitue, même du strict point de vue des chiffres, une perspective réductrice.

### **3) DEUX QUESTIONS D'ACTUALITÉ INCONTOURNABLES**

#### **3.1 LA GARANTIE DE QUALITÉ**

Dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur le réseau des services de garde, la qualité des services est un aspect sur lequel le Conseil considère important d'attirer l'attention du gouvernement. Or, nous l'avons déjà mentionné, plusieurs experts s'accordent à dire que la meilleure garantie de qualité du service se trouve dans la qualification et le perfectionnement continu du personnel<sup>9</sup>. Dans cette perspective, le Conseil considère qu'il est impératif, pour éviter toutes formes de disparités, que s'appliquent à tous les types de services les mêmes indissociables critères de qualité.

En vertu du règlement en vigueur, un ratio de personnel des services de garde qualifié de

---

<sup>7</sup> Information obtenue par le CFE auprès de l'Institut de la statistique du Québec et après analyse de l'indexation des rentes et des pensions alimentaires à la Régie des rentes du Québec et au ministère du Revenu.

<sup>8</sup> WROE, David, *The Age*, « *Child-care spending helps economy* », July 15 2003, en ligne : <http://www.childcarecanada.org>.

<sup>9</sup> Palacio-Quintin, E. et Coderre, R. *Les services de garde à l'enfance. Influence des différents types de garde sur le développement de l'enfant*. Rapport présenté au CQRS, groupe de recherche en développement de l'enfant et de la famille, département de psychologie, Université du Québec à Trois-Rivières, 1999.

---

*deux sur trois* est exigé dans chacune des installations de CPE. Toutefois, les titulaires de nouveaux permis, ainsi que ceux dont les permis ont été modifiés pour accueillir un plus grand nombre d'enfants, bénéficient d'un délai de trois ans pour se conformer, période pendant laquelle au moins un membre du personnel de garde doit posséder l'une des qualifications exigées. Dans les garderies à but lucratif, le ratio est de *un sur trois*. Cette exigence concernant le ratio de personnel qualifié est une condition de renouvellement de permis.

**Le Conseil recommande que le même ratio quantitatif et qualitatif de personnel de garde qualifié soit exigé dans tous les types de services, CPE comme garderies à but lucratif. Le Conseil estime souhaitable que soit maintenu un délai de trois ans pour permettre aux titulaires de nouveaux permis de se conformer à ce ratio.**

À ce jour, bien qu'aucun permis n'ait été suspendu ou non renouvelé pour ce motif, les efforts considérables du gouvernement pour rehausser la qualification du personnel doivent se poursuivre, s'intensifier, voire donner lieu à un programme de rattrapage puisque la proportion d'éducatrices et d'éducateurs formés en CPE atteint actuellement 68 %, alors que celle des éducatrices et des éducateurs formés en garderie est de 43 %. Le défi est de taille puisqu'il faut continuer à la fois d'améliorer la formation du personnel de garde, tout en maintenant en emploi les effectifs à perfectionner.

### **3.2 LE MAINTIEN ET LA CONSOLIDATION DE LA GARDE EN MILIEU SCOLAIRE**

Le Conseil tient à attirer fortement l'attention du gouvernement sur la question du maintien et de la nécessaire consolidation du service de garde en milieu scolaire. Elle n'est pas directement abordée dans le document de consultation et ne fait pas partie des scénarios. Nous souhaitons cependant que le gouvernement reconnaisse son bien-fondé, prenne acte du fait que la clientèle utilisatrice a doublé en quelques années et s'engage à ne plus jamais revenir à la pénible époque des *enfants à la clé dans le cou*.

Mentionnons à cet égard l'urgence de soutenir l'organisation des services de garde en milieu scolaire, afin de répondre aux besoins et à la sécurité des enfants et d'apporter prioritairement la tranquillité d'esprit aux parents en emploi. Car, comment peut-on en toute bonne foi demander à un employé d'être pleinement productif et concentré sur son travail lorsqu'il sait qu'à partir de 15 h, son jeune enfant est seul livré à lui-même dans la rue ou à la maison ?

C'est pourquoi, le Conseil réitère avec insistance une des recommandations formulées en 1999 dans son Avis sur la conciliation travail-famille, car elle apparaît plus pertinente et d'actualité que jamais dans le cadre d'une réflexion commune sur les besoins en matière de garde. Il s'agit **pour le gouvernement de fournir à tous les élèves du primaire le soutien pédagogique nécessaire à la réalisation des devoirs et des leçons dans le cadre scolaire et d'en confier la responsabilité aux services de garde en milieu scolaire.**

Cette recommandation s'inscrit dans le droit fil des engagements pris par le premier ministre M. Jean Charest, dont la sensibilité pour cette question a déjà fait l'objet de clairs engagements lors de la présentation de son message inaugural devant l'Assemblée nationale. De plus, la mise en application de telles mesures contribuerait à faciliter les nécessaires imbrications entre les intérêts familiaux, les services de garde en milieu scolaire et l'école, à améliorer sur une base quotidienne la réussite scolaire et à faire obstacle aux velléités de décrochage, ainsi qu'à assurer une meilleure qualité de vie aux familles pour qui le stress des devoirs s'ajoute à celui du retour à la maison, du souper, du bain et du coucher, le tout après une exigeante journée d'étude ou de travail !

## **CONCLUSION**

Au fil des dernières décennies et sous différents gouvernements, le Québec s'est doté d'un modèle de services de garde, dont la croissance s'est faite au coup par coup sans égard au rythme de la demande pressante des parents, toujours plus sollicités par leurs obligations personnelles, familiales et professionnelles.

Le réseau des services de garde éducatifs est le résultat d'une évolution parfois inégale, mais toujours fondée sur le dévouement de son personnel et l'engagement des parents et de la communauté à assurer aux enfants dès le plus jeune âge les meilleures chances de formation et de santé physique et morale. Modèle innovateur perfectible, il a vu naître et se former une génération de professionnel-le-s de l'intervention auprès de la petite enfance, qui ont à leur tour, apporté soutien, réconfort et services de qualité aux familles. Il a aussi présidé à la conception et à la gestion d'un programme éducatif pour les tout-petits; il est accessible, moyennant une contribution réduite, à un nombre grandissant de parents en milieu familial ou en installation, partout au Québec.

Il est une sorte de joyau de notre organisation sociale et communautaire, au service des enfants et de l'avenir de la jeunesse, dont on peut s'enorgueillir. Le Conseil de la famille et de l'enfance enjoint au gouvernement de préserver et de parfaire ce réseau intégré de services de garde éducatifs, qui s'est bâti sur trois décennies grâce aux efforts concertés de tant de ressources bénévoles. S'il est vrai de dire que l'État ne peut tout faire, il est tout aussi vrai qu'en matière de développement et de financement, il ne doit pas tout faire seul. Les services de garde constituent aussi un investissement majeur dans la main-d'œuvre de demain et sont essentiels à notre prospérité, notre réussite et notre bonheur collectif. Faisons ensemble le pari que les enfants de nos petits-enfants pourront encore s'y fier et travailleront eux aussi à les promouvoir et les faire progresser.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- 1 - Le Conseil recommande la mise à jour de *l'Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde* ainsi que du *Rapport d'enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde éducatifs* et l'utilisation des résultats qui en émaneront dans la planification de l'attribution des quelque 12 200 places non encore attribuées.
- 2 - Le Conseil réaffirme son appui au fait que toutes les familles doivent avoir pleinement accès aux services de garde et ce, à tarification unique.
- 3 - Le Conseil recommande la réalisation d'une étude qualitative auprès des parents portant sur une plus grande égalité des chances d'accès aux services de garde pour les personnes aux prises avec des besoins spécifiques en matière d'horaires (soir, nuit, fin de semaine, sur appel, temps partiel, demi-journée) et de clientèles particulières (handicapée, défavorisée, etc.). Nous considérons que cette étude devra comporter des volets régionaux pour que les partenaires du développement en région puissent également être consultés, par exemple les entreprises dont les projets peuvent avoir une influence majeure sur la demande en main-d'œuvre et par conséquent sur la demande de services de garde.
- 4 - Le Conseil recommande que soit conservé un lieu de concertation régionale des multiples intervenants socio-économiques, tant du secteur privé que des milieux politiques locaux et régionaux, pour le développement et le maintien de services de garde.
- 5 - Le Conseil recommande au gouvernement d'analyser les sommes provenant du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, ainsi que du programme fédéral d'accès à des services de garde de qualité et d'estimer, puis de réclamer la juste part du Québec. Dans le cadre des discussions avec Ottawa, le Conseil recommande également au gouvernement de récupérer la part des sommes non versées aux contribuables québécois au titre de déduction fiscale pour frais de garde, prestation nationale pour enfant et remboursement de la TPS depuis l'établissement des places à contribution réduite et de la réinvestir dans le réseau des services de garde.
- 6 - Le Conseil recommande que le même ratio quantitatif et qualitatif de personnel de garde qualifié soit exigé dans tous les types de services, CPE comme garderies à but lucratif. Le Conseil estime souhaitable que soit maintenu un délai de trois ans pour permettre aux titulaires de nouveaux permis de se conformer à ce ratio.

- 7 - Le Conseil recommande au gouvernement de fournir à tous les élèves du primaire le soutien pédagogique nécessaire à la réalisation des devoirs et des leçons dans cadre scolaire et d'en confier la responsabilité aux services de garde en milieu scolaire.**

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bellemare, G., Gravel, A.R., et Briand, L. *La qualité des services de garde à l'enfance. Un bilan de la littérature*. Cahiers de recherche de l'Alliance de recherche universités-communautés (ARUC) en économie sociale, 2002.

Conseil de la famille et de l'enfance. *Démographie et famille : avoir des enfants, un choix à soutenir*, Avis, Québec, 2002, 110 pages.

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde. Consultation 2003*, Québec, 2003, 36 pages.

Ministère de la Famille et de l'Enfance. *Garderies – Règles budgétaires pour l'année 2002-2003*, Québec, 2002, 20 pages.

Ministère de la Famille et de l'Enfance. *Centres de la petite enfance – Règles budgétaires pour l'année 2002-2003*, Québec, 2002, 44 pages.

Institut de la Statistique du Québec. *Le Québec statistique. Édition 2002*.

Institut de la Statistique du Québec., Conseil de la famille et de l'enfance, Ministère de la famille et de l'enfance, *Un portrait statistique des familles et des enfants au Québec*, 1999.

Institut Vanier de la famille. *L'état actuel du budget de la famille canadienne. Rapport 2001*.

Palacio-Quintin, E. et Coderre, R. *Les services de garde à l'enfance. Influence des différents types de garde sur le développement de l'enfant*. Rapport présenté au CQRS, groupe de recherche en développement de l'enfant et de la famille, département de psychologie, Université du Québec à Trois-Rivières, 1999.

Wroe, David, The Age, « *Child-care spending helps economy* », 15 juillet 2003, disponible sur Internet: <http://www.childcarecanada.org>.

## **Composition du conseil de la famille et de l'enfance**

### **MEMBRES**

BOILY, Nicole  
Présidente du Conseil  
Québec

AMIOT, Suzanne  
Vice-présidente de la  
Fédération des travailleurs  
et des travailleuses du Québec  
Montréal

BLAIN, François  
Responsable de projet en éveil à l'écrit à la  
Commission scolaire Marie-Victorin  
Longueuil

CHABOT, Louise  
Vice-présidente de la  
Centrale des syndicats du Québec  
Montréal

COUTURE, Suzanne  
Conseillère municipale de Val-d'Or  
Val-d'Or

DAHER, Ali  
Chercheur et directeur de  
l'Académie IBN SINA  
Brossard

KRONSTRÖM, Catrin  
Avocate à l'Assurance-vie  
Desjardins-Laurentienne de Lévis  
Lévis

LABRECQUE, Huguette  
Ex-présidente provinciale de l'Association  
féminine d'éducation et d'action sociale  
(AFÉAS)  
Saint-Jean-Chrysostome

MARCHAND, Louise  
Vice-présidente, coordination des politiques  
de la Fédération des chambres de commerce  
du Québec  
Montréal

MONGRAIN, Suzelle  
Coordonnatrice de la Maison  
de la famille de Trois-Rivières  
Trois-Rivières

PITRE-ROBIN, Claudette  
Directrice du Regroupement des centres de  
la petite enfance de la Montérégie  
Saint-Lambert

PRUD'HOMME, Gilles  
Directeur général d'Entraide pour hommes  
Montréal

ROY, Josée  
Adjointe au comité exécutif de la  
Confédération des syndicats nationaux  
(CSN)  
Montréal

**MEMBRE DÉSIGNÉ**  
GAMACHE Micheline  
Sous-ministre adjointe au  
ministère de l'Emploi, de la Solidarité  
sociale et de la Famille

**SECRÉTAIRE GÉNÉRALE**  
BITAUDEAU, Isabelle