

**FÉDÉRATION  
DES TRAVAILLEURS  
ET TRAVAILLEUSES  
DU QUÉBEC (FTQ)**

---

**MÉMOIRE SUR LA CONSULTATION  
SUR LES SCÉNARIOS DE DÉVELOPPEMENT  
ET DE FINANCEMENT  
POUR ASSURER LA PÉRENNITÉ, L'ACCESSIBILITÉ  
ET LA QUALITÉ DES SERVICES DE GARDE**

**Présenté aux ministres  
Claude Béchar, ministre de l'Emploi, de la  
Solidarité sociale et de la Famille  
et  
Carole Théberge, ministre déléguée à la Famille**



**Montréal, le 29 août 2003**

**Rédaction**

Carole Gingras  
Sylvie Lépine

**Collaboration**

Lise Côté  
Dominique Savoie

**Traitement de texte**

Claire Martin

**Fédération des travailleurs  
et travailleuses du Québec (FTQ)**

565, boul. Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec)

H2M 2W1

Téléphone : 514-383-8000

Télécopieur : 514- 383-0502

Courriel : [ftq@ftq.qc.ca](mailto:ftq@ftq.qc.ca)

Portail : [www.ftq.qc.ca](http://www.ftq.qc.ca)

Dépôt légal – 3<sup>e</sup> trimestre 2003

Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-89480-141-6

## **SCÉNARIOS DE DÉVELOPPEMENT ET DE FINANCEMENT CONCERNANT LES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE**

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) tient à participer à la présente consultation parce que nous sommes interpellés à plus d'un titre par les services de garde à l'enfance.

Nous représentons plus d'un demi-million de membres - dont plus du tiers sont des femmes – oeuvrant dans tous les secteurs d'activité, dans le public comme dans le privé. Plusieurs de nos membres travaillent dans les services de garde à l'enfance, en installations et dans le milieu scolaire. Un grand nombre sont aussi des parents travailleurs aux prises avec des horaires « atypiques » et imprévisibles (temps partiel, de soir, de nuit, de fin de semaine, sur appel, etc.) et, conséquemment, des problèmes à concilier leurs divers rôles.

Or, les services de garde constituent un volet important de la politique familiale au Québec et celle-ci est une condition essentielle pour faciliter la conciliation travail-famille, objectif qui a fait consensus depuis plusieurs années et qui a été au cœur de la récente campagne électorale. Un réseau complet et accessible de services de garde éducatifs et de qualité - comme celui qu'on s'est donné - est une mesure de soutien fondamentale tant pour les parents que pour le développement des enfants.

D'entrée de jeu, nous voulons exprimer nos inquiétudes face à la présente consultation. Le peu de temps qui nous est alloué et les lacunes au niveau de l'information contenue dans le document ne nous permettent pas d'étudier adéquatement les scénarios qui nous sont présentés. La période de consultation est plutôt mal choisie et loin d'être idéale pour favoriser une participation démocratique : le retour des vacances; la rentrée scolaire où toutes les personnes intéressées par la question en ont plein les bras... On ne comprend pas la précipitation à remettre en question certains aspects du réseau alors qu'il est encore en développement et sur le point d'être complété.

Vu l'importance des enjeux que soulèvent les services de garde pour la FTQ, pour l'ensemble des familles et de la société québécoise, nous **demandons une véritable commission parlementaire pour approfondir la question et prendre des décisions éclairées.** Évidemment, nous aurons alors **besoin de toutes les données pertinentes et nécessaires à l'analyse,** le présent document étant incomplet et souvent inadéquat à cet égard.

Enfin, nous voulons souligner un grand absent du document : les services de garde en milieu scolaire. Or, il est fort à craindre que les décisions gouvernementales affecteront également ce secteur, d'où l'importance d'associer les responsables de ces services à la présente consultation.

### **Un réseau de qualité... à parfaire**

La FTQ soutient l'importance d'assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde et ce, pour couvrir l'ensemble des besoins des familles, sans égard à leurs revenus, leur situation d'emploi et l'endroit où elles habitent.

Le réseau que le Québec s'est donné depuis 1997 avec les centres de la petite enfance (CPE) va en ce sens. Il vise à offrir aux enfants sur tout notre territoire le meilleur environnement possible et à prix abordable pour les parents. Les CPE se sont également associés aux parents bénévoles et aux communautés, et le réseau est financé par les parents et par l'État.

Ce réseau de services de garde éducatifs et de qualité fait l'envie du Canada. Pour les défenseurs des services de garde au Canada, « il a insufflé une nouvelle vitalité à leur lutte pour obtenir des services de qualité abordables, à but non lucratif et universels »<sup>1</sup>.

Ce réseau est également tellement prisé ici – d'ailleurs, le document reconnaît son énorme popularité – que la demande a rapidement dépassé l'offre ce qui en fait, en quelque sorte, une victime de son propre succès. Ainsi, au cours de ses six années d'existence seulement, il est passé de 78 864 places en 1997 à 168 046 places, soit une moyenne annuelle de 14 864 places, ce qui est appréciable. Un important grief : il ne comble pas encore tous les besoins (temps partiel, besoins particuliers, besoins liés aux horaires atypiques, régions).

### L'accessibilité

Jusqu'à preuve du contraire, l'objectif de 200 000 places nous apparaît encore réaliste. Toutefois, cet objectif avait été fixé à partir des résultats d'une enquête de l'ISQ<sup>2</sup> visant à décrire les modalités d'utilisation (régulière ou irrégulière) des différents modes de garde, régis ou non, et à déterminer les principaux motifs sur lesquels se fondent les besoins de services de garde selon l'âge des enfants.

**Nous demandons d'actualiser cette enquête et même l'élargir.** D'abord, de nombreux parents inscrivent leurs enfants à plus d'un endroit pour maximiser leurs chances d'obtenir une place. De plus, les modifications apportées en 2001 par le gouvernement fédéral à la *Loi de l'assurance-emploi* concernant

---

<sup>1</sup> Lettre d'appui du Congrès du travail du Canada (CTC) à la FTQ et à la Coalition pour le maintien de l'universalité, des places à 5 \$ et pour le développement des places en CPE et en milieu scolaire, 13 juin 2003.

<sup>2</sup> Bureau de la statistique du Québec (1999). Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde. Éditeur officiel du Québec. Résultats rendus publics en novembre 2001.

l'allongement du congé parental peuvent avoir modifié les besoins à l'égard des types de garde recherchés par les parents. Enfin, **l'enquête de l'ISQ doit inclure des données pour l'ensemble du territoire québécois sur les besoins particuliers et ceux liés aux horaires atypiques, et pour de la garde à temps partiel.** Nous serons alors mieux outillés pour vérifier la pertinence de l'objectif numérique (200 000 places) en fonction des besoins réels et des préférences des parents.

### Une expérience inspirante

La FTQ veut rappeler l'expérience novatrice d'un de nos syndicats affiliés, le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (STTP), que nous avons fortement appuyée et qui a été reconnue dans le cadre des prix ISO Familles 2003.

Il s'agit d'un projet-pilote mis sur pied pour répondre aux besoins des membres du syndicat vivant de sérieux problèmes de garde d'enfants, tant ceux qui ont des horaires de travail atypiques que ceux qui ont des enfants ayant des besoins spéciaux.

Réalisé en étroite collaboration avec un CPE de la région de Québec, le projet du STTP a été financé à même un fonds<sup>3</sup> national, négocié entre le syndicat et l'employeur. La section québécoise du syndicat a rapatrié une partie de ce fonds pour concrétiser son projet. Il a, par la suite, reçu l'appui financier du gouvernement québécois pour offrir des services de garde supervisés au domicile, à prix abordable, à des parents de la collectivité, et non seulement aux membres du syndicat.

Bien que la demande pour ces services (atypiques et particuliers) ait été importante et réelle, le gouvernement du Québec a décidé de mettre fin à sa participation financière, comme ce fut le cas pour d'autres projets semblables.

**Nous demandons que de tels projets novateurs** – qui doivent assurer la qualité du service, une sécurité et un développement harmonieux à l'enfant, en fonction de ses besoins – **soient reconsidérés à la lumière d'autres partenariats.** À titre d'exemple, soixante dix (70) municipalités se sont dites intéressées à participer à la mise en place de mesures destinées aux familles, dont celles visant à créer, dans le réseau actuel, des garderies à « horaires non usuels »<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> D'autres projets peuvent également être considérés en vertu de ce fonds de garde d'enfants : services de garde accrédités offerts au domicile d'une responsable de garde; services de garde d'urgence de courte durée; services de garde ou camps offerts après les heures de classe ou en été; etc. Ils doivent être communautaires et sans but lucratif et accueillir des enfants ayant des besoins spéciaux.

<sup>4</sup> Journal de Québec, *Québec offrira des garderies ouvertes le soir et le week-end*, 18 janvier 2003, p.13.

Par ailleurs, certaines situations (projets pilotes - région de Québec et de l'Est du Québec) ont révélé d'autres difficultés, liées cette fois aux critères ministériels d'admissibilité. Par exemple, une mère monoparentale avec un enfant travaillant de nuit ne peut avoir accès à ce type de services car les critères visent deux enfants et plus. Les horaires fixés par le gouvernement peuvent être trop rigides pour les besoins d'une main-d'œuvre aux prises avec des horaires différents. Et quand on utilise le service alors qu'on travaille de nuit, on n'a aucun soutien pour la période au cours de laquelle on devrait pouvoir dormir. Nous croyons qu'une certaine souplesse des critères d'admissibilité devrait être accordée aux projets novateurs.

**Des pistes existent donc déjà et le gouvernement doit s'en inspirer et travailler de concert avec les partenaires intéressés – y compris la FTQ – pour répondre aux besoins diversifiés des parents et des enfants.**

### La qualité des services

Non seulement tous les besoins doivent-ils être comblés, mais si l'on veut véritablement assurer l'égalité des chances à nos enfants, les services offerts doivent tous être de qualité égale, partout. Actuellement, on s'entend sur la qualité des services offerts par le réseau de CPE (installations et milieu familial) : personnel formé et qualifié, ratio éducatrices/enfants, programmes éducatifs, sécurité, prévention, contrôle des parents dans la gestion<sup>5</sup>, etc. Un tel niveau de qualité n'est pas exigé des garderies à but lucratif.

Par ailleurs, nous savons que le réseau des CPE a permis des conditions de travail plus décentes ces dernières années, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour les travailleuses des garderies à but lucratif. Or, la recherche démontre que, généralement, « la qualité des services de garde offerts en garderies à but lucratif (ou commerciales) est inférieure à la qualité offerte dans les garderies sans but lucratif. En effet, dans le secteur commercial, on embauche des directrices et des éducatrices moins qualifiées. On leur donne moins de soutien professionnel, on leur verse des salaires inférieurs et elles doivent s'occuper de plus d'enfants. On n'adopte pas d'objectifs éducatifs et on ne définit pas les rôles, les responsabilités et les droits des employées. Or, tous ces facteurs sont intimement liés à la qualité des services de garde à l'enfance. »<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> « Les parents étant les premiers responsables de leurs enfants », document de consultation, p. 23.

<sup>6</sup> Doherty, G., Friendly, M. et Forer, B. (2002), *Child Care by Default or Design*, Centre d'études urbaines et communautaires, Université de Toronto in Jocelyne Tougas, *op. cit.*

## Les scénarios de développement

Nous déplorons l'important décalage entre la première partie du document de consultation et celle portant sur les scénarios de développement. En effet, peu importe s'ils visent le développement des services exclusivement en milieu familial, exclusivement en garderies ou partagé entre les garderies et les halte-garderies, les scénarios n'ont pas nécessairement pris en compte les critères de qualité et les besoins non encore couverts identifiés auparavant.

**Partant de l'information fournie, aucun des scénarios ne répond à l'ensemble des préoccupations** (accessibilité et couverture de tous les besoins, qualité des services, implication et préférences des parents, coûts, etc.). Encore une fois, des **enquêtes tant sur la qualité des services que sur les besoins non encore couverts sont nécessaires** pour prendre des décisions éclairées quant aux 12 200 places restantes d'ici 2006.

Le premier scénario proposé – soit celui qui vise le développement offert exclusivement en milieu familial – est celui qui se rapprocherait le plus des besoins identifiés dans le document de consultation. Mais il est loin d'être parfait et continue de soulever de nombreux questionnements. Parle-t-on de services de garde en milieu familial régis ou non régis? Pourquoi axer sur un développement *exclusivement* en milieu familial? Pourquoi ne pas considérer des formules mixtes? Le document de consultation lui-même souligne certaines faiblesses relativement au milieu familial, notamment de par les problèmes qu'il suppose pour les grands centres urbains (manque d'espace ou de logements adéquats) et les régions à faible densité de population (difficultés liées au recrutement du personnel qualifié).

**En attendant les résultats des enquêtes, si l'on veut véritablement répondre à l'ensemble des critères que toutes et tous jugent essentiels, on doit considérer un scénario alternatif. Les CPE** ont déjà fait leurs preuves à plus d'un titre et ont commencé à répondre à certains besoins (temps partiel, sur appel, de soir...). Ils coordonnent déjà une partie des services en milieu familial et sont partout au Québec. Ils se démarquent donc largement des garderies à but lucratif.

Nous croyons qu'il y a lieu de **miser sur le réseau qui existe déjà pour répondre à certains des besoins non encore couverts** – et non tout faire porter sur les 12 200 places à créer d'ici 2006. Nous croyons également qu'il faut **tablir sur les expériences novatrices et sur les possibles partenariats** (par exemple, le projet pilote du STTP-FTQ), le tout avec le souci de répondre aux préférences des parents utilisateurs, que ce soit pour des installations ou de la garde en milieu familial. L'Avis du Conseil de la Famille et de l'Enfance intitulé *Famille et travail, deux mondes à concilier*<sup>7</sup> présente également plusieurs pistes

---

<sup>7</sup> Septembre 1999, pages 18 à 23.

intéressantes pour consolider et adapter les services éducatifs et de garde à la petite enfance.

### Les scénarios de financement

Nous reconnaissons que, pour le gouvernement, les coûts liés aux services de garde augmentent; c'est normal, le réseau est encore en croissance jusqu'à ce qu'il atteigne son objectif de 200 000 places. Mais replaçons un peu les choses.

En 1993, le gouvernement du Québec investissait 2,5 milliards de dollars (équivalant à 3 milliards en dollars constants et en tenant compte de l'inflation) en soutien aux revenus des familles et aux services de garde. Dix ans plus tard, 3,464 milliards de dollars sont accordés aux familles.<sup>8</sup>

Les services de garde n'ont pas non plus été financés uniquement à partir d'argent neuf. En fait, le réseau a pu voir le jour en grande partie grâce à des réallocations budgétaires (changements importants apportés par l'État au soutien au revenu des familles).

Par ailleurs, les scénarios de financement sont tous orientés vers une augmentation de la contribution financière parentale, que ce soit en vertu d'une tarification unique fixe, d'une tarification modulée selon le revenu familial ou d'une contribution parentale établie en proportion du coût global de fonctionnement des services de garde.

**La FTQ doit rejeter les trois scénarios de financement pour les raisons suivantes.** D'abord, nous n'avons aucune proposition ferme et précise. On ne sait pas exactement à quoi on s'expose, les chiffres nous étant présentés « à titre d'exemple... » et donc, pouvant changer. Par contre, ce qui est certain, c'est que le gouvernement prévoit déjà un principe d'indexation.

L'absence de données concernant le type de familles (avec ou sans enfants et selon le nombre d'enfants), leur nombre en fonction des seuils de revenus familiaux, etc. nous empêche d'avoir une idée précise de l'impact de ces scénarios. Enfin, les implications des divers scénarios sur les services de garde en milieu scolaire sont totalement occultées. Parce qu'il s'agit de leur quotidien et de leur expertise, les **intervenantes et intervenants des services de garde en milieu scolaire doivent donc être étroitement associés à la présente consultation.**

---

<sup>8</sup> Coalition pour le maintien de l'universalité des places à 5 \$ et pour le développement des places en CPE et en milieu scolaire, dépliant d'information, 23 août 2003.



Toujours au chapitre des coûts, le document de consultation est tendancieux car il omet d'importantes données comme :

- ↳ la participation financière réelle des parents aux services de garde (abolition du bébé-boni, des allocations familiales et autres avantages fiscaux);
- ↳ le bénévolat des parents (quelque 10 000<sup>9</sup>) limitant le travail d'inspection du ministère tout en assurant une qualité optimale;
- ↳ la croissance progressive à partir de 1997 dans l'offre des services de garde selon l'âge des enfants;
- ↳ les retombées économiques pour l'État liés à l'expansion du réseau (revenus imposables sur les emplois – largement féminins - créés dans le réseau depuis 1997, la lutte contre le travail au noir, etc.);
- ↳ les économies projetées en santé et services sociaux (moins de stress, d'anxiété et autres pour les parents et moins d'abandons scolaires, etc. du côté des enfants);
- ↳ des précisions sur les investissements du gouvernement fédéral dans le domaine de la petite enfance ainsi que sur les économies qu'il a réalisées via les impôts grâce aux places à contribution réduite (5 \$);
- ↳ les bénéfices pour les employeurs et l'économie : diminution des problèmes de conciliation travail-famille dus aux arrangements de garde; meilleure productivité; baisse de l'absentéisme<sup>10</sup>, etc.;
- ↳ d'autres bénéfices liés à l'expansion du réseau : construction, rénovations, produits liés aux services de garde (jouets, matériel éducatif, équipement, etc.).

**Pour pouvoir discuter de chiffres, nous avons besoin d'un portrait beaucoup plus complet que celui qui nous a été soumis pour consultation.**

Par ailleurs, le document de consultation aborde sommairement la question de l'investissement du gouvernement fédéral dans le domaine de la petite enfance... ce qui ne revient pas dans les scénarios de financement. En outre, si Québec allait récupérer une partie des économies que le fédéral a réalisées avec les déclarations de revenus des Québécoises et Québécois depuis l'implantation du programme (100 M\$ - estimations conservatrices), le gouvernement pourrait avoir *grosso modo* le montant qu'il recherche annuellement pour financer le développement final du réseau. Cela éviterait ainsi que les parents utilisateurs des services de garde assument davantage au niveau financier.

---

<sup>9</sup> Selon les chiffres de l'Association québécoise des centres de la petite enfance.

<sup>10</sup> Outre les coûts supplémentaires absorbés par l'État en soins de santé et en services sociaux, les pertes qu'occasionnent l'absentéisme et la baisse de productivité des entreprises canadiennes ont été estimées à 2,7 milliards de dollars annuellement, Linda Duxbury et al in *Le Québec en amour avec la famille*, Plan concerté pour les familles du Québec, MFE, 2002, p. 29.

**La FTQ n'est pas complètement fermée à l'idée de revoir les modalités de financement du réseau des services de garde, mais ça ne doit pas se faire de façon précipitée et improvisée.** En dernière instance, on pourrait considérer une indexation du 5 \$ actuel, mais il faudrait alors également penser à indexer les programmes de soutien aux familles les plus démunies. **Avant toute chose, le gouvernement doit faire la preuve qu'il ne peut faire autrement, il doit faire ses devoirs et aller chercher ce manque à gagner du côté d'Ottawa.** D'ailleurs, lors de la campagne électorale, M. Charest lui-même misait sur ces 210 millions de dollars supplémentaires promis par Ottawa<sup>11</sup>.

Le réseau des services de garde ne doit pas se résumer à une question de coûts. Il faut également le considérer comme un important investissement dans le développement des enfants, une préparation à leur arrivée dans le monde scolaire et une mesure efficace de conciliation travail-famille, pour les parents et surtout pour les mères sur le marché du travail.

**Pour toutes ces raisons, la FTQ tient non seulement à sauvegarder le réseau actuel des services de garde à contribution réduite, mais à le parachever et à l'améliorer.**

---

<sup>11</sup> *La Presse*, 24 mars 2003, p. B-1.