

Consultation sur le développement et le financement des services de garde

Mémoire présenté
par le **Chantier de l'économie sociale**

à monsieur **Claude Béchar**
ministre de l'Emploi, de la solidarité sociale et de la Famille
ainsi qu'à madame **Carole Théberge**
ministre déléguée à la Famille

Août 2003



CHANTIER
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

4200 Adam, Montréal, (Québec) H1V 1S9, 514 899-9916

Table des matières

| | |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Introduction, | 3 |
| Présentation du Chantier de l'économie sociale, | 4 |
| L'implication du Chantier dans le dossier des services de garde, | 5 |
| Le modèle CPE dans le développement des communautés, | 7 |
| Notre position face aux scénarios soumis, | 10 |
| Annexe I : Conclusions de notre tournée 2002, | 16 |
| Annexe II : Tableau Répartition géographique des places, | 21 |

Depuis le printemps, en annonçant son intention de revoir le financement et le développement des services de garde, le gouvernement libéral a lancé un important débat de société qui a suscité moult réactions, animées tant d'idées que d'émotions. Parce qu'il s'agit de dollars, bien sûr, mais surtout parce que cela concerne nos enfants, ceux qu'on a comme ceux qu'on souhaite avoir. Parce qu'il s'agit bien de nos « petits chéris », dont on ne peut envisager confier la garde et le soin, quelques mois après leur naissance, qu'en des gens de pleine confiance.

Voilà pourquoi certainement les remises en question de notre modèle de services de garde soulèvent tant de passion. « Tout se joue avant cinq ans », rappelle-t-on souvent. Les choix de société concernant la petite enfance sont effectivement déterminants pour l'avenir. Les services aux enfants ne peuvent évidemment pas être considérées comme une marchandise, qu'on retourne si la couleur ne fait pas et soumise aux aléas du marché. La qualité d'une société se vérifie aux soins que la communauté entière porte aux plus petits et plus vulnérables. Le Chantier de l'économie sociale se présente aujourd'hui devant les ministres responsables de ce dossier pour contribuer positivement à ce débat fondamental dans un esprit de recherche de solutions qui nous permettront de répondre collectivement le mieux possible aux besoins des enfants et de leurs parents.

Le Chantier de l'économie sociale

Le Chantier de l'économie sociale est une organisation autonome et permanente ayant comme principaux mandats la promotion et le développement de l'économie sociale. Corporation à but non lucratif, le Chantier réunit les promoteurs d'entreprises d'économie sociale oeuvrant dans de multiples secteurs d'activités (environnement, services de proximité, communications, loisirs, habitation, ressources naturelles, enfance-famille, culture, etc.), les acteurs du développement local (Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), Corporations de développement économique et communautaire (CDEC), etc.) et les grands mouvements sociaux (syndical, communautaire, coopératif, culturel, écologiste et féministe).

Le Chantier de l'économie sociale a été créé en mars 1996, dans le cadre de la préparation du Sommet sur l'économie et l'emploi. Les partenaires, au Sommet d'octobre 1996, ont alors demandé que le Chantier de l'économie sociale continue durant deux ans le travail de promotion du concept et de clarification du rôle et du potentiel de l'économie sociale ; assure la réalisation des projets d'économie sociale et contribue au développement des politiques et des mesures nécessaires au développement futur de ce secteur d'activités.

En 1998, après une vaste consultation auprès des acteurs et des partenaires à l'échelle du Québec, le Comité d'orientation du Chantier décidait d'assurer la pérennité de l'organisation. Le Chantier de l'économie sociale est ainsi devenu, lors de son assemblée générale de fondation, en avril 1999, une corporation autonome. Son conseil d'administration est composé de vingt-neuf membres représentant les différents acteurs et partenaires de l'économie sociale.

L'implication du Chantier de l'économie sociale dans le dossier des services de garde

Le Chantier de l'économie sociale est au premier chef concerné par l'avenir des centres de la petite enfance. En effet, lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, le Chantier de l'économie sociale et *Concertation interrégionale des garderies du Québec* ont présenté conjointement un projet pilote d'une douzaine de garderies intégrant différents services, dont la garde en milieu familial. Accepté par les membres du Sommet, ce projet a été inscrit dans l'amélioration de la Politique familiale du Québec et s'est immédiatement traduit par l'implantation d'un réseau de centres de la petite enfance sur tout le territoire québécois.

Nous avons été témoin, comme bien d'autres, des nombreuses étapes ayant mené à la constitution du réseau que nous connaissons aujourd'hui. La mise en place de la mesure à 5\$ et le choix de privilégier les entreprises de propriété collective demeurent donc, pour nous, le dénouement tout à fait logique d'un récit qui dure depuis trente ans.

La Politique familiale est née d'une réflexion en profondeur sur les besoins des familles. Elle est le résultat probant d'un réel partenariat entre le milieu et les élus, ainsi que d'une volonté populaire de doter la société québécoise de services de garde de qualité, pour tous les enfants. Elle répond aux aspirations longtemps manifestées par les familles et les acteurs du milieu des services de garde.

Nous apprécions l'intention du gouvernement de faire le point sur le développement et le financement du réseau des services de garde à l'enfance, six ans après son implantation. Nous avons d'ailleurs réalisé, l'automne dernier, une démarche de réflexion impliquant les parents, les travailleuses et travailleurs des CPE ainsi que tous les partenaires du terrain qui ont contribué à la réussite de ce vaste chantier de développement. La réflexion s'est faite dans le cadre d'une tournée qui a permis de visiter 16 régions du Québec et de tenir 19 rencontres de même que dans le cadre d'un forum national. Plus de 1300 personnes de divers milieux ont participé à ces rencontres. Vous trouverez d'ailleurs les principales conclusions tirées de cette tournée en annexe à ce mémoire.

Avant d'aborder de manière plus spécifique les éléments mis en jeu dans le document de consultation, nous tenons tout d'abord à exprimer aux ministres Bécharde et Thériault notre satisfaction pour la reconnaissance des services de garde éducatifs comme un acquis pour la société québécoise et pour le désir affirmé de mieux suivre leur évolution en relation avec les besoins des parents. Le texte confirme aussi le respect des principes qui ont prévalu à la mise en place d'un réseau de services de garde en CPE :

- la responsabilité première des parents,
- le rôle de soutien de l'État,
- l'accessibilité et la qualité des services de garde éducatifs.

Le modèle CPE dans le développement de nos communautés

La grande séduction, version services aux familles...

L'offre d'une gamme de services de proximité s'impose comme une condition essentielle au bon développement, tant économique que social, de nos communautés. Dans un contexte où le développement de l'économie québécoise repose non seulement sur les capitaux et la qualification du personnel mais aussi de plus en plus sur une disponibilité de la main-d'œuvre bien répartie partout sur le territoire, les services de garde sont devenus un incontournable « service de proximité » au même titre que l'école et les services de santé. Avant que le film *La grande séduction* nous rappelle cet enjeu, des maires de plusieurs municipalités nous ont parlé des exigences que posaient des entreprises en matière de disponibilité de services pour leurs employés, notamment au niveau des services de garde de qualité.

L'arrivée massive des femmes sur le marché du travail il y a plus de trente ans constitue un fait marquant dans les dynamiques d'émancipation féminine et d'égalité hommes-femmes. Impossible de revenir en arrière. Dans le monde d'aujourd'hui, plus de 70 % des familles comptent deux conjoints qui travaillent ou sont monoparentales. Le service de garde est devenu un service essentiel pour la grande majorité des familles. **Suivant cette tendance, les politiques familiales ont évolué, transférant une partie des sommes dévolues aux mesures de soutien aux revenus des familles vers le support aux services de garde.**

Un modèle qui garantit le respect de tous les principes de la Politique familiale

Avec l'instauration des places à contribution réduite à 5 \$ par jour, le Québec a choisi d'investir avec qualité dans la garde des enfants et d'intervenir en prévention des problèmes sociaux. Tous les enfants, de milieux riches ou pauvres, ont désormais accès à un environnement stimulant. Les CPE offrent des services de qualité aux familles du Québec. Le choix du mode de garde entre le milieu familial ou l'installation, le dépistage précoce réalisé en partenariat avec d'autres organismes ainsi que le répit font des CPE une ressource qui dépasse la logique du seul service de garde. Dans les CPE, les parents, premiers responsables du bien-être et du développement de leurs enfants, sont au coeur du processus décisionnel. De plus, le programme éducatif qui y est appliqué, l'exigence d'une formation reconnue pour les éducatrices et les responsables de garde en milieu familial, les standards très élevés en matière d'hygiène et de sécurité assurent la qualité des services offerts en centre de la petite enfance.

Une meilleure disponibilité géographique des services

Les CPE sont présents sur tout le territoire québécois, contrairement aux garderies commerciales qui sont totalement absentes au Bas-Saint-Laurent, sur la Côte-Nord et dans le Nord-du-Québec. De plus, près de la moitié (49,2%) des places en garderies commerciales se trouvent dans la région administrative de Montréal, alors que 21,4%

des places des CPE (installation et milieu familial) sont dans cette région. Un tableau en annexe détaille ces réalités.

Un impact économique significatif

La répartition géographique des CPE est nettement plus équilibrée que celle des garderies commerciales qui s'installent là où les marchés sont les plus rentables. Cette répartition, en plus d'offrir un service à l'ensemble de la population québécoise ce qui répond à l'un des principes énoncés dans le document de consultation, permet de créer des emplois de qualité partout sur le territoire. En zone rurale, ces emplois ont un impact nettement significatif sur la vitalité des milieux.

Au total, les 1000 CPE emploient plus de 26 000 travailleurs-ses, (auxquels s'ajoutent 15 000 responsables de garde en milieu familial) ce qui en fait le troisième plus gros employeur privé au Québec.

La formule de l'entrepreneuriat collectif fut privilégiée pour les CPE. Nouvelle preuve que le développement de l'économie québécoise repose sur un modèle pluriel, nous avons fait le choix comme société, que les services de garde, reconnu comme service public, soient dispensés par des entreprises collectives ; choix de société légitime et pertinent au même titre, que l'hydro-électricité soit de propriété étatique ou que les télécommunications, également service public, relèvent du secteur privé traditionnel.

Notre position face aux scénarios soumis

Avant d'exprimer nos recommandations face aux scénarios soumis, il importe de rappeler certains éléments importants quant aux investissements publics en soutien aux familles et aux services de garde que l'on ne retrouvait pas dans le document de consultation.

En matière de soutien aux familles, il n'y a pas eu d'explosion de coûts pour l'État

L'État québécois n'investit pratiquement pas plus d'argent dans la politique familiale qu'il y a dix ans. En 1993, le gouvernement du Québec allouait 2,5 milliards \$ (équivalant à 3 milliards en dollars constants) en soutien aux revenus des familles et aux services de garde. Dix ans plus tard, 3,4 milliards \$ sont accordés aux familles. À moins de 1% par année, on ne peut donc pas parler d'une croissance extraordinaire de coûts.

Une meilleure répartition de l'aide aux familles

C'est essentiellement la façon de répartir ce montant qui a changé. À l'époque, les crédits d'impôts, les allocations familiales, les bons accordés à la naissance des enfants et autres mesures fiscales de soutien du revenu constituaient la grande partie (80%) de cette aide gouvernementale. Aujourd'hui, le soutien aux services de garde représente la moitié (51%) des investissements envers la famille, pendant que les allocations familiales progressaient tout de même de 413 à 547 millions \$, de 1997 à aujourd'hui.

Des ratios de progression coûts/nb de places comparables

En 1997, l'État allouait 499 millions \$ aux services de garde préscolaires (subventions et crédits d'impôts)¹. Il allouera cette année 1 477 millions \$ aux mêmes fins, soit, en dollars constants, un facteur d'augmentation des coûts de **2,6**. Durant la même période, les services de garde soutenus par l'État seront passés de 82 302 places à 180 120 places, soit un facteur de progression de **2,2** qui demeure somme toute assez proche du facteur d'augmentation des coûts (2,6) compte tenu de l'amélioration significative et nécessaire de la qualité des services, des conditions de travail et des coûts de développement.

L'ensemble des besoins bientôt comblé

À la suite de trente années de lutte et de réalisations, nous avons fait le choix comme société de nous donner un formidable réseau de services de garde éducatifs, universels et accessibles. Un réseau de qualité, géré collectivement par les parents et le personnel des CPE. En 1996, seulement 35 % des familles avaient accès à un service de garde réglementé. Au 1^{er} juillet dernier, 84 % de l'objectif de 200 000 places est atteint. Le réseau est donc en bonne voie d'être complété.

¹ Dans le Document de consultation ministériel, nous portons à votre attention une erreur importante dans l'évaluation de la contribution moyenne des parents et des gouvernements aux services de garde : dans les pages 19 et 20, les auteurs ont omis de considérer les dépenses fiscales pour frais de garde pour le Trésor du Québec, et son équivalent en crédits d'impôts pour les parents, ainsi que les dépenses fiscales et les investissements du gouvernement fédéral en la matière. En les considérant, les ratios sont inversés.

Pour une vision globale du développement

Il ne reste plus que 12 200 places à accorder, des places qui ne seront disponibles qu'en 2005-2006. Jusqu'à maintenant, la répartition des places sur tout le territoire a été établie sur la base des résultats de l'*Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde* réalisée en 1999. Ces places ne seront disponibles que dans deux ans alors, pourquoi ne pas prendre le temps de considérer les nouvelles exigences des familles ainsi que les changements démographiques depuis la réalisation de l'enquête, avant de statuer sur celles-ci ? Ne serait-il pas plus pertinent de prendre en compte l'évolution des besoins afin de s'assurer de répondre aux attentes des parents notamment en matière de services de garde à horaires atypiques et à temps partiel ?

Recommandation I :

Le Chantier de l'économie sociale suggère donc de confier aux instances de concertation régionales déjà habilitées à le faire, le soin de mettre à jour l'état des besoins des parents et de proposer les meilleurs scénarios de répartition des places sur leur territoire, pour approbation ministérielle d'ici la fin de l'année.

Nous tenons tout de même à souligner notre vive inquiétude à l'égard des scénarios de développement qui confieraient l'exclusivité du développement aux garderies commerciales. Au-delà des considérations de qualité de services offerts qui nous questionnent, nous ne voyons pas comment ces services pourraient être dispensés sur l'ensemble du territoire du Québec; la démonstration ayant été faite que les garderies

commerciales s'installent là où c'est rentable financièrement. Avec seulement 12 000 places à attribuer équitablement sur tout le territoire, les zones « rentables » se limitent aux grands centres. Le scénario avec les haltes-garderies communautaires, ne résout pas plus ce dilemme, le phénomène des haltes-garderies se limitant aussi aux grands centres.

Un choix de société à partager équitablement entre tous les contribuables

Le soutien à la famille est une responsabilité collective qu'un État moderne doit assumer. Il appartient à tous les contribuables, individus ou corporations, de soutenir l'essor des familles et de participer à leur mieux-être. Les familles les mieux nanties paient déjà davantage par la fiscalité, via notre système d'impôt progressif. C'est la façon la plus équitable de les faire contribuer aux coûts du système. En augmentant les frais de garde pour les parents utilisateurs ayant des revenus plus élevés, le fardeau incomberait uniquement aux contribuables qui ont des enfants qui requièrent des services de garde.

Attention aux tarifications qui freinent la capacité d'avoir des enfants

Les nouveaux modes de financement proposés par le gouvernement auraient un impact négatif considérable pour les jeunes familles. Ces « quelques dollars par jour » constituent des augmentations énormes des coûts pour les familles de la classe moyenne, pouvant atteindre 2600 \$ de plus par année pour des familles avec deux enfants en service de garde. Une hausse de 2600 \$ pour des jeunes familles représente

un véritable casse-tête budgétaire, même quand elles gagnent entre 70 000 et 100 000 dollars, parce que c'est le moment dans l'histoire d'une famille où le fardeau hypothécaire et d'immobilisations est aussi le plus lourd. On aurait ainsi des pratiques tarifaires anti-natalistes.

En milieu scolaire, le retour de « la clé au cou »

Les parents dont les enfants bénéficient de services de garde en milieu scolaire sont aussi concernés par la remise en question de l'universalité de la mesure à 5 \$ par jour. Grâce à ce programme à 5 \$, les services de garde en milieu scolaire, qui s'inscrivent en continuité avec les CPE, ont connu un essor considérable. Une hausse des tarifs aurait des conséquences déplorables. Il est à prévoir que plusieurs parents retireraient leurs enfants, ramenant ainsi le phénomène de la « clé au cou ».

Recommandation II :

En 1997, un consensus a été établi sur le montant de 5 \$ par jour comme étant un niveau raisonnable de tarification pour les services de garde afin d'en favoriser la plus grande accessibilité. Le Chantier de l'économie sociale recommande de maintenir ce niveau de tarification.

D'autres avenues de financement sont envisageables

Plusieurs l'ont également souligné, le fisc fédéral économise plus de 225 millions \$, compte tenu que les profils d'imposition des contribuables sont calculés d'après le coût réel déboursé par les parents, soit 5 \$ par jour au Québec, comparativement à 25 \$ ou 30 \$ par jour dans les autres provinces canadiennes.

Recommandation III :

Nous invitons le gouvernement québécois à profiter de la formidable mobilisation de gens rassemblées pour défendre notre modèle de services à la petite enfance pour réclamer directement ce montant au gouvernement fédéral. Fort de consensus établis avec la société civile québécoise, l'histoire récente a démontré la capacité du gouvernement québécois de conclure de telles ententes avec le fédéral, notamment dans le cas du développement de la main-d'œuvre.

Nous croyons également que des ajustements réglementaires ainsi que l'introduction d'outils de gestion financière adaptés à la réalité de l'économie sociale pourraient probablement permettre de maximiser l'utilisation des fonds disponibles dans le réseau des services de garde. Nous offrons également notre collaboration pour que les secteurs financiers du monde de l'économie sociale soient toujours davantage impliqués dans le développement des divers projets de services à la petite enfance.

Les conclusions de la tournée de 2002, *Les CPE, c'est acquis!*

Les CPE répondent aux besoins des familles des communautés où ils s'implantent.

La tournée a permis de recenser une série d'initiatives et de solutions novatrices mises en place par les CPE. En voici quelques exemples.

À Val d'Or, le CPE Abinodgic Miguam a ouvert ses portes tout dernièrement. Initié par le Centre d'amitié autochtone, l'établissement offre une immersion culturelle amérindienne pour les enfants non autochtones qui le fréquentent.

À St-Jérôme, dans le cadre du programme « Ma place au soleil » d'Emploi Québec, le CPE Notre-Dame vient d'inaugurer une toute nouvelle installation de 47 places. Érigé à proximité d'un centre d'éducation aux adultes, ce nouvel établissement est principalement destiné à desservir les jeunes mères de 12 à 20 ans désireuses de compléter leurs études secondaires.

Le CPE Jardin Bleu de Limoilou a noté un grand besoin de répit chez certains parents de ce quartier populaire de la ville de Québec. Ainsi, en partenariat avec le CLSC et le centre jeunesse du secteur, le CPE offre depuis quelques années un service de répit pour une période de 24 à 48 heures.

De multiples autres exemples pourraient être cités comme l'organisation d'ateliers de compétences parentales, de cuisines communautaires, de salons du livre, l'intégration d'enfants ayant des besoins particuliers (enfants autistes, atteints du VIH, etc.) En fait,

des milliers d'initiatives comme celles-ci existent à travers le Québec et sont modulées en fonction de la réalité de chaque milieu.

Les CPE rencontrent donc un des principes énoncés dans le document de consultation, à savoir « les services doivent [être en] (...) adéquation avec le milieu de vie des parents et des enfants (...)».²

De plus, les données exposées dans le document de consultation à la page 13 montrent clairement que les CPE accueillent davantage d'enfants handicapés et d'enfants exemptés de la contribution parentale, autre signe montrant qu'ils s'adaptent mieux aux besoins particuliers.

Les CPE tissent des liens avec les différents partenaires des milieux où ils sont implantés.

Les CPE collaborent étroitement avec différents organismes et instances aux plans local et régional. Ces partenariats sont au cœur d'une politique globale de soutien à la famille et permettent d'offrir une série de services connexes.

Dans le Centre-du-Québec, la mise sur pied d'une table famille-enfance a permis, outre l'enrichissement des services à la famille et à l'enfance, d'éviter le dédoublement de services, de mettre en place des outils communs, de même que d'adopter un même langage aidant à une meilleure cohérence dans les suivis et les actions auprès des enfants et des parents.

² Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 2003, *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'Accessibilité et la qualité des services de garde*, Gouvernement du Québec, p. 23.

Dans Lanaudière, le partage d'une salle de l'installation du CPE avec des groupes communautaires famille a permis d'offrir des ateliers d'habiletés parentales aux parents du territoire.

Un CPE du Centre-du-Québec, dans le cadre d'un partenariat avec la commission scolaire de son territoire, offre les ateliers du programme Passe-Partout pour les enfants de 4 ans dans 8 municipalités. Une demi-journée par semaine, les enfants se rendent à l'école de leur municipalité où ils sont accueillis par l'éducatrice du CPE.

La capacité des CPE à répondre aux besoins particuliers de leurs milieux de même qu'à tisser des liens avec des partenaires reposent fortement sur la participation des parents à la gestion de ceux-ci. En effet, les parents connaissent mieux que quiconque leurs propres besoins. De même, grâce aux réseaux des parents, les contacts que les CPE peuvent avoir avec les autres instances et organismes se multiplient, rendant plus facile l'établissement de partenariats.

Les CPE offrent un service de qualité

Tel que mentionné dans le document de consultation : « la qualité des services est la pierre d'assise du développement de l'enfant. » (p. 16). Il est aussi reconnu que la qualité des services repose le programme éducatif de même que sur la formation et les conditions de travail du personnel.

En installation de CPE, les exigences de formation sont supérieures à celles qu'on trouve en garderies commerciales, permettant d'offrir un service de meilleure qualité. De plus, la présence majoritaire des parents sur les conseils d'administration des CPE constitue une garantie sans égale de la qualité des services offerts.

Les CPE offrent des services diversifiés et sont présents partout sur le territoire

Selon la loi, les parents ont le droit de choisir le type de service de garde. De même, le document de consultation pose comme principe la nécessité de tenir compte des préférences des parents. Or, la très vaste majorité des CPE a complété la diversification et offre des services en installation et en milieu familial.

L'unification des deux modes de garde à l'intérieur d'une même entité administrative est encore plus précieuse en région rurale, où la faible densité de population nécessite des aménagements adaptés. En ce sens, les unités en milieu familial permettent aux enfants qui habitent trop loin de l'installation de bénéficier de la même qualité de services que les enfants fréquentant l'installation.

La répartition géographique des CPE est nettement plus équilibrée que celle des garderies commerciales qui s'installent là où les marchés sont les plus rentables. Cette répartition, en plus d'offrir un service à l'ensemble de la population québécoise ce qui répond à l'un des principes énoncés dans le document de consultation, permet de créer des emplois de qualité partout sur le territoire. En zone rurale, ces emplois ont un impact significatif sur la vitalité des milieux.

L'avantage des services à but non lucratif

Son caractère sans but lucratif confère au CPE une vocation unique, des objectifs centrés sur le développement harmonieux de l'enfant et non pas orientés vers la recherche de profit. Les résultats de différentes études effectuées en Nouvelle Zélande, au Canada et aux États-Unis prouvent que les gestionnaires de garderies de propriété collective prennent en considération la qualité des services au-delà de tout autre facteur et orientent leurs décisions en conséquence. Les propriétaires de garderies privées en revanche, ont davantage tendance à inclure des facteurs « coûts-bénéfices » à leur

processus décisionnel. Alors que les unes mettent l'accent sur les salaires et les conditions de travail, les autres investissent surtout dans les installations et l'équipement³.

^{3 3} Linda MITCHELL 2002, *Differences between community owned and privately owned early childhood education and care centres : A review of evidence*, New Zealand Council for Educational Research , www.nzcer.org.nz.