



La Confédération des syndicats nationaux

Mémoire sur le document de consultation *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde*

présenté au

**Ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille Claude Béchard et à la
Ministre déléguée à la Famille Carole Thériault dans le cadre de consultations privées**

par la Confédération des syndicats nationaux (CSN)

Les 27, 28 et 29 août 2003

Table des matières

- [Présentation de la CSN](#)
 - [Introduction](#)
 - [I. Un réseau unique](#)
 - [II. Les scénarios de développement](#)
 - [III. Les scénarios de financement](#)
 - [IV. Deux autres questions importantes](#)
 - [Conclusion](#)
 - [Recommandations](#)
 - [Annexes](#)
-

PRÉSENTATION DE LA CSN

Tout au long de son histoire, la CSN s'est préoccupée des questions reliées au développement global de la société en privilégiant comme fondement des valeurs de justice sociale, d'équité et de solidarité.

La consultation en cours est une question cruciale pour les enfants et leurs parents. Au cours des trente dernières années, la CSN a contribué au développement d'un réseau des services de garde éducatifs, accessibles et de qualité permettant aux enfants de se développer harmonieusement. Nous sommes profondément convaincus que l'accès universel à ces services est déterminant pour l'avenir des enfants et de la société québécoise.

La CSN compte plus de 270 000 membres oeuvrant dans les différents secteurs d'activité et vivant sur l'ensemble du territoire québécois. Ils sont regroupés dans plus de 2 700 syndicats, 9 fédérations et 13 conseils centraux.

La CSN est l'organisation syndicale qui regroupe le plus grand nombre de travailleuses et de travailleurs intervenant dans les services de garde. Nous représentons plus de 90 pour cent (6 000 membres) du personnel syndiqué dans les centres de la petite enfance et plus de 500 éducatrices en milieu familial regroupées à la Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS). Nous retrouvons à la Fédération des employées et employés de services publics (FEESP) le plus grand groupe de travailleuses et de travailleurs syndiqués chez le personnel de soutien des commissions scolaires (23 000 membres), dont plus de 3 000 œuvrent dans les services de garde en milieu scolaire. Sont aussi membres de la CSN les enseignantes et les enseignants en Techniques d'éducation à l'enfance. Ce programme est offert dans plusieurs des 35 cégeps dont les syndicats sont affiliés à la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ). Soulignons aussi que la CSN s'est dotée en 1992 d'un groupe de travail sur les services de garde présidé par la première vice-présidence et composé des représentantes et représentants de ces personnels.

Plusieurs membres sont impliqués dans diverses instances régionales et dans leur collectivité. Depuis la mise en place de la Politique familiale, ils ont pu observer l'intérêt grandissant des parents pour les services offerts dans les centres de la petite enfance et dans les services de garde en milieu scolaire.

En tant que parents, grands-parents, citoyennes et citoyens, travailleuses et travailleurs, nos membres sont fort préoccupés par les politiques sociales et économiques à l'égard des familles et ils appréhendent les effets néfastes que pourraient avoir certaines décisions gouvernementales à court et moyen terme sur ces politiques.

[haut de la page](#)

INTRODUCTION

La consultation en cours interpelle l'ensemble de la société québécoise. Le gouvernement s'empresse dès le début de son premier mandat, de mettre fin aux places à 5 \$ dans les services de garde. Force est de constater que cette décision soulève bien des passions et surtout fait apparaître des conceptions hétéroclites de ce que doit être un réseau de services de garde éducatifs, universels, accessibles et de qualité. Les enjeux sont de taille.

Malheureusement, les modes de consultation proposés sont loin d'une pratique de saine démocratie. Vous invitez, en période estivale, une vingtaine d'organismes à vous rencontrer dans une consultation privée, excluant plusieurs groupes de la société civile et les partis de l'opposition. Signalons qu'en 1997, une large consultation publique a accompagné l'adoption de la Loi créant le ministère de la Famille et de l'Enfance, consultation qui avait mobilisé l'ensemble des intervenantes et intervenants et s'était déroulée de façon transparente en commission parlementaire. Au moment où votre gouvernement s'empresse de modifier un des aspects majeurs du réseau des services de garde, vous conviez les groupes à des rencontres privées écartant ainsi le caractère large, public et démocratique de la consultation. Compte tenu des enjeux soulevés, ce sujet se devait d'être traité en commission parlementaire.

Parallèlement, vous avez initié, en tant que gouvernement, un nouveau « mode de consultation » par Internet que l'on retrouve à la une du Portail du gouvernement du Québec. L'énoncé de vos questions, en se limitant aux trois scénarios proposés pour le développement et le financement, fait douter grandement de l'objectivité de cette consultation. Nous reconnaissons les nombreux avantages d'Internet mais pour la CSN l'avenir des services de garde est trop important pour être traité comme un concours de Star Académie.

Le document de consultation soulève plusieurs interrogations. Sans faire une guerre de chiffres ou un échange entre experts, nous comptons soulever plusieurs questions. Suite à des communications avec votre ministère, on nous avait indiqué que les informations demandées

se retrouveraient dans le document mais, plusieurs de nos questionnements sont restés sans réponse.

Notre mémoire présente dans un premier temps un bref rappel du contexte d'implantation et de développement du réseau des services de garde. Par la suite, nous abordons les scénarios de développement et de financement des services de garde proposés par le gouvernement. Enfin, nous traitons des modifications aux règles d'admissibilité et de l'analyse différenciée selon le sexe.

[haut de la page](#)

I. UN RÉSEAU UNIQUE

C'est dans la foulée des *États généraux sur l'éducation* que s'est développé un large consensus au sein de la population pour une plus grande accessibilité aux services éducatifs pour les jeunes enfants sur l'ensemble du territoire du Québec. Suite au *Sommet sur l'économie et l'emploi* en 1996, la société québécoise s'est dotée d'un réseau de services de garde unique qui fait l'envie de plusieurs provinces canadiennes et de divers pays. Ces services répondent aux besoins des parents et des enfants d'âge préscolaire en se greffant sur des objectifs d'accessibilité, d'universalité et de qualité des services.

L'implantation d'un véritable réseau de services de garde témoigne de la reconnaissance de l'importance de la petite enfance et de la mission éducative des services offerts dans les centres de la petite enfance et les services de garde en milieu scolaire et du travail accompli par des femmes, travail qui jusqu'à tout récemment était sous-payé, dévalorisé et non reconnu. Mettant fin au travail au noir, ces services ont permis d'offrir aux parents des lieux où leurs enfants pourraient en toute sécurité s'épanouir, socialiser et développer leur potentiel.

Les premières années de la vie des enfants sont déterminantes pour leur avenir. Plusieurs études nord-américaines démontrent les bienfaits de la fréquentation de services de garde de qualité pour les enfants et leur incidence en termes de prévention : diminution des problèmes d'apprentissage, de décrochage scolaire, de délinquance juvénile, d'exclusion sociale et de pauvreté. Ces services axent leur intervention sur l'égalité des chances, le développement harmonieux des enfants, le développement de leurs habiletés et la socialisation.

La réalité du monde du travail évolue rapidement. On note des changements importants en ce qui concerne les règles du marché et les emplois s'éloignent de plus en plus du modèle qui prévalait antérieurement. Ces derniers se transforment progressivement vers un modèle atypique faisant ainsi émerger de nouveaux besoins en matière de services de garde. En fait, les services de garde sont devenus un outil essentiel de conciliation famille-travail puisqu'ils favorisent une plus grande participation des parents au marché du travail et aident à combler les besoins de main-d'œuvre et de production.

Il n'est pas surprenant qu'au cours de la dernière campagne électorale les problèmes de conciliation famille-travail aient pris autant d'ampleur. Monsieur Jean Charest s'est toujours intéressé et préoccupé par la question. Mais que fait-il dès son entrée au pouvoir ? Il propose la fragilisation de ce réseau, et ce, au détriment des familles québécoises et de leurs enfants. Pour les parents, l'accès à des services de garde de qualité est une question cruciale qui leur permet d'intégrer le marché du travail, de se maintenir en emploi et de savoir leurs enfants entre bonnes mains. L'établissement d'un tel réseau implique un engagement ferme de l'État à l'égard de la société, des parents et des enfants, comme dans l'éducation et la santé. Pour la CSN, c'est un incontournable.

La CSN n'est pas, dans ce débat, porteuse d'une vision étroite et corporatiste de ce qui doit être les services à la petite enfance, comme certains le clament. Doit-on rappeler que la CSN

tout au long de son histoire s'est préoccupée non seulement des questions reliées à l'amélioration des conditions de vie et de travail, mais s'est toujours impliquée dans les débats portant sur le développement politique, économique et culturel de notre société.

La CSN considère que la politique sociale portant sur les services de garde est capitale pour les familles et qu'elle a des incidences tant au plan social qu'au plan économique. La politique familiale est venue concrétiser cet engagement collectif envers les enfants qui sont l'avenir de notre société. Certains vont profiter du débat actuel pour remettre en question ce choix de société ou affirmer haut et fort que le choix d'avoir un enfant est un choix individuel dont les parents sont les uniques responsables. Cette vision est égocentriste et elle a pour conséquence de pervertir les valeurs si chères aux Québécoises et aux Québécois justice sociale, équité, égalité des chances pour tous les enfants quelle que soit leur origine socio-économique et solidarité.

Par ailleurs, l'implantation de services de garde dans toutes les régions du Québec a été un facteur de développement économique tant en termes d'emplois qu'en termes d'investissements financiers dans chacune d'entre elles. Les mécanismes mis en place pour assurer le partage des places sur le territoire sont sous la responsabilité des Centres régionaux de développement (CRD) confirmant ainsi le principe de la responsabilité collective puisque ces derniers regroupent des représentantes et des représentants des différents organismes présents sur le territoire. Nous souhaitons que soit maintenue une concertation régionale propre à chacune des régions.

Dans certaines régions, les CPE sont essentiels à la vie économique et sociale. Avant de prendre toute décision, le gouvernement devrait analyser l'impact économique des CPE pour les régions et pour l'ensemble du Québec. Il devrait aussi le faire pour comprendre l'impact social et l'implication citoyenne de milliers de parents et personnes bénévoles dans ce réseau. C'est plus de 10 000 parents actifs dans leur communauté et impliqués dans la gestion et l'orientation de leur CPE. Il s'agit là du meilleur gage de reddition de comptes publics. Pourquoi vouloir affaiblir ce réseau?

Le réseau des CPE est un employeur majeur au Québec. Plus de 25 000 personnes y travaillent, en très grande partie des femmes. Les retombées économiques sont nombreuses et comprennent les salaires (389 millions de dollars en 2001), les rétributions aux éducatrices en milieu familial (172 millions), les contrats de services, les achats d'équipements, nourriture, de matériel (112 millions), les frais de locaux (17 millions) pour un total de 690 millions¹. Ce montant exclut les retombées économiques dues aux revenus des parents qui majoritairement travaillent pendant que leurs enfants fréquentent un service de garde.

1. Chantier de l'économie sociale, Les CPE c'est acquis. Septembre 2002.

[haut de la page](#)

II. LES SCÉNARIOS DE DÉVELOPPEMENT

Nous partageons les objectifs énoncés dans le document de consultation en ce qui concerne le développement et le financement des services de garde, à savoir assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde, mais nous ne croyons pas que les scénarios proposés permettent l'atteinte des objectifs visés. De plus, on n'y retrouve aucune vision explicite de la part du gouvernement en ce qui a trait à la politique familiale et au développement des services de garde.

Tous s'entendent sur le fait qu'au départ, des priorités s'imposaient dans le développement de

ce nouveau réseau. Le choix qui a été fait, de développer des places à temps plein en installation et en milieu familial, répondait aux besoins exprimés par une majorité de parents suite à une enquête effectuée auprès de ceux-ci².

Le réseau des services de garde est issu des garderies à but non lucratif et des agences de services de garde en milieu familial qui, pendant plus de 25 ans, ont été maintenus à bout de bras par les parents bénévoles et les personnels. L'augmentation du nombre de places de 82 302 à 168 046 entre 1998 et 2003 a été un réel tour de force.

Une telle croissance est unique dans l'histoire des services de garde. Malgré la pression exercée par une telle augmentation de places sur le réseau, la qualité des services a été assurée grâce à la collaboration des personnels, parents, regroupements, syndicats, etc. La vie associative a toujours été un des gages de réussite du réseau et a permis de maintenir les objectifs initiaux de développement et même de pouvoir les ajuster en cours de route. Sans cette collaboration, les résultats auraient été différents. C'est notamment cette particularité qui fait la force et l'originalité du réseau. Peu de secteurs peuvent se vanter d'avoir relevé de tels défis. Plusieurs auraient décliné l'invitation ou rebroussé chemin en cours de route.

Diverses personnes ont dénoncé la lenteur du développement dont plusieurs parents en attente d'une place pour leurs enfants. Nous comprenons leur impatience. Par contre, reconnaissons que les places en services de garde ne peuvent pas « pousser comme des champignons » lorsque qu'il faut bâtir, aménager de nouveaux espaces et assurer la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée pour maintenir la qualité des services. Un choix s'impose : développer à rabais au détriment des enfants et de leurs parents ou bâtir un réseau répondant à des standards de qualité élevés.

La situation a été fort différente dans les services de garde en milieu scolaire où *l'Instruction publique* prévoit l'obligation pour les commissions scolaires d'offrir, à la demande des conseils d'établissements, des services de garde aux parents qui le demandent. La réponse est venue plus rapidement, les écoles étant présentes sur l'ensemble du territoire du Québec. Plus de 92 600 enfants étaient inscrits dans les différents services de garde en milieu scolaire en 1997-1998, tandis qu'en 2002-2003 ils étaient plus de 220 500. On doit aussi noter que la plus grande partie de ce développement s'est effectuée dans les petites écoles de moins de 200 élèves et tout particulièrement dans les régions éloignées. La collaboration et la contribution des personnels ont été ici aussi exemplaires que dans les CPE.

Certains laissent croire qu'une augmentation du coût des places aura un effet direct sur le nombre de places disponibles. Cet argument fallacieux en fait rêver plusieurs. Mais il est irréaliste, d'autant plus que la pression exercée sur le réseau pour le développement des places est en voie de se régulariser. N'oublions pas que toutes les places ont été allouées jusqu'en 2004-2005 et qu'il en reste 12 200 à développer en 2005-2006.

Il y a une réalité avec laquelle on doit composer. Arrêtons de leurrer la population sur l'accélération du développement des places. Le développement des places doit se faire dans le respect des valeurs sur lesquelles ce réseau s'est édifié. Un développement plus rapide que celui prévu n'est possible qu'à la condition de faire fi de la qualité. Ça il faut aussi le dire!

A. Le véritable enjeu : la commercialisation

Trois scénarios sont proposés pour le développement, tous trois portant uniquement sur les modes de garde et proposant un modèle de développement homogène des 12 200 places à allouer. Le premier scénario alloue la totalité des places au milieu familial, le second la totalité aux garderies commerciales, tandis que pour le troisième, le nombre de places est partagé entre les garderies commerciales (10 000) et les haltes-garderies (2 000 places). Ce modèle de développement homogène suppose que les besoins des familles et les aspirations des parents sont les mêmes qu'ils vivent à Blanc-Sablon, Val-D'or ou Montréal, ce qui est irréaliste. De plus, la possibilité de développer des places en installation est totalement exclue des scénarios, et ce, sans aucune explication. La CSN rejette les trois scénarios proposés.

En ciblant les modes de garde, votre gouvernement vient occulter le véritable enjeu, celui de la commercialisation des services. Loin de consulter clairement sur cet aspect, vous l'imposez comme scénario masquant ainsi les véritables enjeux fondamentaux qu'une telle décision implique.

Le gouvernement veut développer des places en garderie commerciale, car les coûts par place sont moindres qu'en installation. Comment peut-on prétendre que développer des places en garderie commerciale fera économiser l'État, quand les chiffres démontrent qu'en 1997-1998 la contribution de l'État était de 0,97 \$ et qu'en 2002-2003 celle-ci est de 28,64 \$? Comment peut-on prétendre que les garderies commerciales assurent la même qualité de services alors que les critères de qualité sont différents de ceux des CPE? Comment prétendre que ces garderies, qui visent à faire des profits, puissent offrir aux enfants un service équivalent à celui des CPE et reconnaître le travail de leur personnel en leur accordant un salaire et des conditions de travail similaires?

Les garderies commerciales sont axées sur le profit, caractéristique fort significative que vous passez sous silence dans les définitions apparaissant dans le *deabulaire des services de garde*³ à la fin du document de consultation. Elles sont soumises à la même loi que les CPE, mais la réglementation est différente à l'égard de la formation des éducatrices et des éducateurs, facteur essentiel de la qualité des services. De plus, ces garderies ont le choix d'appliquer le programme éducatif des CPE ou de s'en inspirer, mais n'y sont pas tenues et elles n'offrent des services qu'en installation. Les garderies commerciales ont des comités de parents non décisionnels tandis que, dans les CPE, près de 10 000 parents sont impliqués dans les conseils d'administration, où ils sont majoritaires.

Soulignons que le cadre des dispositions de l'Aléna nous oblige à une vigilance accrue à l'égard de toute commercialisation des services. Compte tenu de la clause de traitement national, on pourrait à moyen terme voir des garderies étrangères venir s'installer au Québec et compétitionner avec le réseau des services de garde à but non lucratif. Nous ne sommes pas à l'abri de telles velléités.

D'autres éléments méritent d'être signalés. Qu'en est-il de l'universalité des services, point d'ancrage du réseau garantissant à tous les parents, peu importe leur situation socio-économique, l'accès à des services éducatifs de qualité et à un coût minime? Il y a une interrelation entre l'accès, le prix et la qualité. Aucune décision sur un des ces aspects ne peut être prise isolément.

L'universalité se concilie mal avec des services offerts dans une garderie à but lucratif, où la recherche de profit risque de compromettre la qualité. Les CPE, en tant qu'entreprises privées et collectives au sein desquelles le fonctionnement démocratique est clairement défini (transparence, participation des parents et des personnels, concertation), depuis la création des garderies populaires il y a plus de 30 ans, ont déjà fait leur preuve en la matière.

Les scénarios proposés n'abordent aucunement la question de la qualité des services. La formation des éducatrices est un facteur déterminant de la qualité des services. En ce sens, la stabilité du personnel, les bonnes conditions de travail et des salaires convenables le sont tout autant. L'implication des parents et du personnel dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des services est aussi essentielle.

Un bilan de la littérature sur la qualité des services de garde à l'enfance effectué récemment est révélateur à cet égard. Les auteurs soulignent d'abord que des recherches internationales confirment la supériorité des garderies à but non lucratif contrôlées par les parents (modèle assimilable aux CPE). Les recherches démontrent en effet que les garderies à but lucratif ont plus tendance à réduire les services non directement observables par le parent, à créer de plus grands groupes d'enfants et à négliger le remplacement des structures de jeux, des livres et des jouets pour favoriser davantage l'accroissement du taux de profit et de la valeur des actifs immobiliers ».

Les nombreuses plaintes adressées par les parents illustrent ces constats. En effet, 39 pour cent des plaintes déposées l'année dernière concernaient les garderies, alors qu'elles détiennent 20 pour cent du nombre total de places, comparativement à 20 pour cent pour les CPE. Cet aspect doit être pris en compte dans le cadre des décisions à venir.

Un autre élément de préoccupation concerne la diversification des services pour les parents exerçant un travail à horaires atypiques. Actuellement, plusieurs CPE ont pris l'initiative de développer des mesures pour répondre à ces nouveaux besoins – éducatrices et éducateurs qui se déplacent dans différents lieux pour recevoir des groupes d'enfants, services offerts à temps partiel, haltes-garderies, travail saisonnier, etc. Plusieurs projets semblent prometteurs et d'autres formules novatrices pourraient être envisagées, à titre d'exemple le regroupement de CPE pourrait offrir des services à horaires variables ou pour des périodes de travail non usuelles. La réponse à ces besoins constitue un important défi que plusieurs CPE tentent actuellement de relever en installation. Les personnels et les parents ont déjà déployé de nombreux efforts et ont démontré en plusieurs occasions leur créativité et leur capacité d'initiative. Permettons-leur de continuer de le faire, au lieu de fragiliser le réseau et de leur imposer du mur à mur.

Nous exigeons que le ministère procède à un recensement des différentes formules développées dans les centres de la petite enfance pour répondre aux horaires variables des parents.

Nous exigeons en outre que le ministère prévoit un échéancier et procède à des ententes avec les CPE afin de leur permettre d'offrir aux parents, exerçant un travail à horaires atypiques, une disponibilité de services régis répondant à leurs besoins sur l'ensemble du territoire québécois.

Nous sommes à une étape importante dans le développement de ce réseau. Pour la CSN, il est impératif de procéder à une actualisation de l'*Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde*, pour valider les besoins des familles et les aspirations des parents. Cette enquête devrait permettre l'identification des nouveaux besoins en ce qui concerne la garde atypique et les préférences des parents pour le mode de garde auquel ils souhaitent faire appel. Les résultats devraient confirmer les besoins pour ce qui est des deux composantes, installation et milieu familial.

Le gouvernement doit répondre aux besoins des parents et il se doit, avant d'arrêter ses décisions concernant le développement des 12 200 places restantes, de faire le point sur les besoins des familles et les aspirations des parents. Et ce, d'autant plus, qu'au fil des ans, on a pu observer une évolution de l'intérêt des parents pour les services offerts dans les CPE, une multiplication des doublons en termes d'inscriptions en CPE et des modifications dans le choix des parents pour la garde des poupons, conséquentes aux changements apportés au congé parental.

Nous exigeons que le gouvernement suspende son projet de développement quant à l'allocation des 12 200 places pour 2005-2006 et qu'il complète l'implantation d'une politique familiale globale en incluant une vision intégrée du développement des services de garde.

Nous exigeons aussi qu'avant de prendre une décision sur la détermination des modes de garde pour ces 12 200 places non allouées, le gouvernement procède, en collaboration avec le Conseil de la famille et de l'enfance à l'actualisation de l'Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde en portant une attention particulière aux aspirations et aux besoins des travailleuses et des travailleurs à horaires atypiques et aux parents dont les enfants ont des besoins particuliers.

B. Les services de garde en milieu scolaire

Nous souhaitons attirer votre attention sur les services de garde en milieu scolaire. Votre document ne traite pas de ces services qui sont sous la responsabilité du ministère de l'Éducation. Par contre, ceux-ci étaient partie prenante de la Politique familiale et avaient été pris en compte dans la décision d'offrir les services de garde à 5 \$ par jour. Ils risquent aussi d'être touchés par la hausse des tarifs.

Plus de 220 000 enfants fréquentent ces services dans le réseau scolaire, ce qui représente près de 50 pour cent des enfants inscrits à la prématernelle et au primaire. Ces services sont offerts dans un très grand nombre d'écoles à travers toutes les régions du Québec et leur mise en place est en voie d'être finalisée.

Afin de combler les 90 millions de compressions budgétaires imposées par le gouvernement aux commissions scolaires, la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ) ont proposé au ministre de l'Éducation que cette hausse soit investie dans les services éducatifs. Cette proposition serait un détournement des argents des parents vers les services éducatifs donc, une taxe déguisée imputée uniquement aux parents dont les enfants fréquentent les services de garde (frais de scolarité déguisé). Une telle proposition est fort méprisante pour les parents et les personnels qui y travaillent.

Hausser les coûts des services de garde en milieu scolaire aurait des impacts négatifs sur la fréquentation et serait un retour en arrière avec les enfants la clé dans le cou et le travail au noir.

2. Bureau de statistique du Québec, ministère de l'Éducation et ministère de la Famille et de l'Enfance. Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde, gouvernement du Québec, 1997.

3. MESSF. Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services. 2003. Pages 33-34.

4. G. Bellemare, L. Briand, A.-R. Gravel, La qualité des services de garde à l'enfance. Un bilan de la littérature. Profit et qualité se contredisent. La Presse 12 juin 2003.

[haut de la page](#)

III. LES SCÉNARIOS DE FINANCEMENT

Le gouvernement induit la population en erreur en soulevant des débats sur le financement des services de garde sous de fausses prémisses et en affirmant qu'il y a explosion des coûts. Ce qui est loin d'être le cas.

Lors du *Sommet sur l'économie et l'emploi* le gouvernement annonçait la nouvelle Politique familiale. Le financement de cette politique s'est fait principalement par un réaménagement de programmes existants et une réallocation des budgets. Le gouvernement estimait que les coûts globaux seraient de 2,1 milliards en 2002-2003. De ce montant, 1 671 millions de dollars provenaient de programmes existants, 170 millions de la contribution parentale de 5 \$ par jour et le reste des sommes prises à même les budgets réguliers du gouvernement. Ainsi dès le début de la politique familiale, une croissance des coûts était prévue, cette croissance devant être absorbée par un réaménagement des programmes existants.

Par exemple, la dépense fiscale au chapitre du crédit d'impôt remboursable pour frais de garde

a servi largement à financer le développement des services de garde. Il peut être difficile d'établir précisément le calcul de ce crédit mais des estimés sont possibles. Des calculs effectués à notre demande par un bureau de fiscalistes, sur la base du nombre de places disponibles de 1998 à 2004 et d'un coût moyen de 18 \$⁵ par jour, nous amènent à chiffrer à près de 2 milliards le crédit d'impôt que le gouvernement du Québec n'a pas eu à verser aux familles bénéficiant des places à 5 \$ (tableau 6). Une autre mesure a aussi permis de financer les services de garde, il s'agit de l'allocation familiale dont le caractère universel a disparu. Nous ne connaissons pas les sommes non versées par Québec à ce chapitre, ce qui est inadmissible dans le débat actuel.

Selon la *Coalition pour le maintien de l'universalité des services de garde* l'État investissait en 1993, 2,5 milliards de dollars en soutien aux revenus des familles et aux services de garde. En dollars constants, ce montant équivaut à 3 milliards dix ans plus tard. En 2003, ce sont 3 464 milliards qui vont globalement aux familles. Les coûts n'ont donc pas augmenté autant que le laissent supposer certains. Ce qui a changé, c'est la répartition des dépenses des différentes mesures de soutien à la famille, ce qui illustre que l'explosion des coûts n'est pas le véritable enjeu. Ce sont les sommes qui étaient dédiées aux familles qui ont servi à financer les services de garde en grande partie. On veut exiger encore plus de leur part, tandis que le reste des contribuables a été peu sollicité. Quant aux parents qui n'utilisent pas ces services, il faut que le gouvernement s'empresse de compléter la politique familiale et que, dans le cadre de celle-ci, il leur accorde un soutien économique.

Il est important de situer les dépenses actuelles du réseau des services de garde dans leur contexte afin de bien comprendre ce que représente le développement des services et l'importance d'en assurer la pérennité. Une lecture adéquate des chiffres facilite la recherche de solution et évite des visions réductrices. Les données dans le document servent à présenter et justifier les différents scénarios du gouvernement. Nous avons fait différents calculs et considérons important de vous présenter nos observations à l'aide de tableaux présentés en annexe.

Le tableau 1 présente le calcul du taux d'augmentation du nombre de places depuis la mise en place de la politique familiale. C'est au cours de la période 1998 à 2001 que le taux de croissance est le plus élevé. Il s'agit des trois premières années de la mise en œuvre de la politique familiale. Les prévisions pour les trois prochaines années montrent que le développement de places en services de garde se fera de façon beaucoup moins accélérée. Ce ralentissement de la croissance indique que nous sommes rendus à terme et que « l'explosion des coûts », s'il y en a une, est terminée.

Le tableau 2 montre que les dépenses ont augmenté principalement durant les années de forte croissance du nombre de places et d'amélioration des conditions de travail du personnel, deux éléments nécessaires à une mise en place réussie de la politique familiale. Il fallait assurer une main-d'œuvre qualifiée pour œuvrer auprès des enfants et de bonnes conditions de travail pour attirer et garder ce personnel. Comme le mentionne le document de consultation « la recherche tend à démontrer que c'est aussi sur la formation et les conditions de travail du personnel éducateur que repose la qualité des services⁶ ».

Selon le gouvernement, il en coûterait en moyenne 12 000 \$ en dépenses d'immobilisation pour créer une place en installation CPE. Pour les garderies commerciales, une partie de la subvention qu'elles reçoivent sert à financer leurs immobilisations. Nous aimerions avoir une estimation des coûts d'une telle mesure afin de comparer adéquatement le coût de création d'une place entre les différents modes de garde. On se doit d'être vigilant lorsqu'on parle de dettes et d'immobilisations pour les CPE. Il s'agit d'actifs appartenant aux CPE et ils demeurent la propriété de l'organisme contrairement à la situation dans les garderies commerciales. Ces dernières reçoivent de l'argent dont une partie paie les immobilisations qui peuvent être revendues par la suite par le propriétaire. L'argent public sert donc à faire faire des profits à quelques-uns !

Une autre façon d'envisager les dépenses, c'est de calculer ces dernières non plus

globalement, mais par place. Ainsi, on ne confond pas l'augmentation globale des dépenses du programme avec l'augmentation attribuable au développement. Le tableau indique que le coût par place a augmenté plus fortement entre 1999 et 2002, soit les années de relèvement salarial. Pour 2004, l'augmentation inclut la dépense au chapitre du régime de retraite. Sans cette dernière, la dépense par place serait moindre qu'en 2002-2003. Les scénarios de développement du gouvernement ne prévoient pas de place en installation CPE. Serait-ce parce que dans les deux autres modes de garde, les coûts sont moindres dû à des conditions de travail et de salaire plus faibles ?

Le tableau 4 montre, pour chaque mode de garde, la modification apportée à la contribution parentale et gouvernementale entre 1996-1997 et 2002-2003. Il faudrait connaître la contribution parentale pour les garderies commerciales et pour celles qui étaient à but non lucratif (installation CPE) en 1996-1997 afin d'avoir un portrait plus précis de la réalité de l'époque. Le tarif variait selon le mode de garde et la région mais, dans plusieurs régions, le tarif aux parents était plus élevé dans les garderies commerciales.

En 1996-1997, la contribution gouvernementale couvrait 37 pour cent des frais de garde en CPE, 5 pour cent de ceux en garderie commerciale et 20 pour cent en milieu familial. Sans plus tard, le gouvernement assume 88 pour cent des frais en CPE, 85 pour cent de ceux en garderie commerciale et 81 pour cent en milieu familial.

Ce sont dans les garderies commerciales que les coûts totaux ont connu le taux de croissance le plus élevé. Au total, ils ont augmenté de 76 pour cent, ceux en CPE de 47 pour cent et ceux en milieu familial de 32 pour cent. C'est aussi dans les garderies commerciales que la contribution gouvernementale a connu le taux d'augmentation le plus important. Elle est passée de 0,97 \$ à 28,64 \$, c'est-à-dire qu'elle a été multipliée par plus de 28. Soulignons qu'en CPE la contribution gouvernementale a connu le taux de croissance le moins élevé (2,4 fois). Quant au milieu familial la croissance a été de 5,3 fois.

L'augmentation de coûts en garderie commerciale témoigne des pressions de ces garderies sur le gouvernement. Elle illustre que le secteur commercial n'est pas garant du « contrôle de coûts », bien au contraire. Il faut se questionner sur la véritable capacité de ce secteur à assurer des services « à moindre coût ».

Le gouvernement mentionne que « si la contribution parentale avait suivi le rythme de croissance annuel des coûts, elle s'établirait actuellement à 17,85 \$ par jour. Lorsque nous avons voulu faire le même calcul, il nous a été impossible d'arriver au même résultat. Mais le plus important est de questionner ce raisonnement trompeur visant à justifier l'actuelle hausse de tarif aux parents.

Appliquer le même rythme de croissance des dépenses globales au tarif à 5 \$ relève de la démagogie car les dépenses du gouvernement incluent le développement du réseau et l'amélioration des conditions de travail. Dire que le tarif pourrait être de 17,85 \$ constitue de la malhonnêteté intellectuelle car à l'époque où le 5 \$ a été instauré, la fiscalité était différente. Les parents pouvaient notamment réclamer un crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

A. Les trois scénarios proposés par le gouvernement

Les trois scénarios envisagés pénalisent les familles avec des enfants. On crée deux catégories de contribuables, celle avec de jeunes enfants et celle sans enfant. La CSN rejette les scénarios proposés et est convaincue que d'autres solutions sont possibles. Le gouvernement justifie une hausse de tarif en invoquant un remboursement d'impôt de la part du gouvernement fédéral. Pour la CSN, le développement des services de garde et leur financement ne peuvent se résumer à une déclaration de revenus que le propose le gouvernement.

Dans le premier scénario, les familles qui sont les plus touchées sont les familles à faible revenu car l'augmentation de tarif n'est pas compensée par un avantage fiscal du fédéral. Pour elles, la hausse représente un coût direct supplémentaire de 2 \$ par jour par enfant car à de faibles niveaux de revenu, le remboursement d'impôt est nul ou très faible. Pour les familles à revenu moyen, l'augmentation du coût est partiellement compensée par l'augmentation d'impôt fédéral, et dans certains cas aussi par l'augmentation de la prestation fiscale canadienne pour enfant (PFCE) et du crédit de la taxe sur les produits et services (TPS).

Le second scénario est une atteinte directe à l'universalité. Si le gouvernement considère que les riches doivent payer plus, il doit prévoir des mécanismes à cet effet dans la réforme de l'impôt qu'il proposera. Ce n'est pas en créant deux catégories de contribuables qu'on assure une fiscalité équitable.

Le troisième scénario propose une augmentation de tarif pour toutes les familles et lie le tarif au coût des services de garde, ce qui nous ramène à la situation d'avant la politique familiale et les négociations de 1999. Depuis, les parents et les travailleuses n'ont plus à faire des choix déchirants entre des salaires décents, une amélioration des infrastructures matérielles, des tarifs abordables et la capacité de payer des parents. De plus, ce scénario a pour effet de faire payer les parents deux fois, puisqu'ils ont dû, au départ du programme, composer avec une aide gouvernementale moins généreuse.

Rappelons qu'une hausse de tarif réduit l'accès aux services de garde et encourage le passage vers d'autres modes de garde non régis. Ce type de garde au noir n'est pas réglementé, offre de piètres conditions de travail et ne garantit nullement la qualité des services. Des parents retireront possiblement leurs enfants des services régis libérant ainsi des places pour les familles mieux nanties. Il sera alors tentant de dire que le problème de liste d'attente est réglé. Évidemment si moins d'enfants s'inscrivent dans un service régis, les besoins à combler sont moindres.

Pour ce qui est des services de garde en milieu scolaire, une augmentation du coût pourrait engendrer aussi le retrait de certains enfants, le retour aux enfants «à la clé dans le cou» et du travail au noir, et ce, au détriment du développement, de la qualité, de conditions de travail du personnel et des familles en général.

Nous exigeons que le gouvernement renonce à toute augmentation de tarif aux parents et qu'il préserve un réseau intégré de services de garde éducatifs, accessibles, universels et de qualité.

B. Le régime fiscal fédéral et ses effets

L'instauration des places à 5 \$ a eu des effets sur le niveau d'impôt des familles québécoises. Au niveau fédéral, trois mesures dépendent du niveau de revenu familial : la déduction pour frais de garde, la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et le crédit pour la taxe sur les produits et services (TPS).

La déduction pour frais de garde vient réduire le revenu de la personne qui la réclame. Comme les frais de garde sont de 5 \$, les familles qui bénéficient de ce tarif paient plus d'impôt que si le tarif était plus élevé. Nos travaux avec des fiscalistes nous indiquent (tableau 7) que ce sont au bas mot, 400 millions de dollars qui ont été économisés par Ottawa au seul chapitre du seuil d'imposition depuis l'instauration de la politique familiale. Si les familles québécoises utilisaient le maximum de la déduction de 7 000 \$ (déduction moyenne par parents canadiens) pour les frais de garde des jeunes enfants, c'est une somme de plus de 100 millions \$ qui pourrait être récupérée et servir à bonifier l'ensemble de la politique familiale québécoise. Pour la CSN, les services de garde sont un des éléments importants de la Politique familiale, tout comme l'est le soutien financier aux familles y compris celles dont les enfants ne fréquentent pas les services de garde.

Aux sommes économisées par Ottawa, il faut ajouter les économies réalisées au niveau de la

prestation pour enfant et de la TPS et assurer les arrimages nécessaires au calcul de l'allocation familiale québécoise.

Le gouvernement du Québec utilise actuellement cette situation pour ~~justification~~ de tarif en stipulant que les contribuables pourront réclamer une baisse d'impôt à chaque mois de mars. Il ne faut pas oublier que la fiscalité fédérale est moins progressive que celle du Québec au chapitre des frais de garde, c'est-à-dire qu'elle profite plus ~~aux~~ ^{aux} contribuables ayant des revenus plus élevés.

Le nouveau gouvernement se dit prêt à défendre les intérêts du Québec et à renouveler le fédéralisme. Récupérer les sommes d'argent qui nous sont dues serait une bonne façon de démontrer sa bonne foi. Le PLQ se dit partisan d'ententes administratives avec le gouvernement fédéral. Voici une bonne occasion de le prouver en négociant des ententes pour les différents programmes de soutien à la famille qui sont touchés par la politique familiale de 1997.

Avant de brandir une hausse des coûts pour les parents, le gouvernement devrait envisager de réclamer les sommes que le gouvernement fédéral doit au Québec au chapitre du soutien à la famille et des services de garde.

Nous exigeons que le gouvernement du Québec conclue avec le fédéral une entente administrative afin qu'il puisse exercer pleinement sa compétence à l'égard des familles sans être pénalisé.

5. Le 18 \$ correspond au tarif moyen en garderie et installation pour 1996-1997.

6. MESSF Op cit page 16.

7. MESSF op cit Page 20.

[haut de la page](#)

IV. DEUX AUTRES QUESTIONS IMPORTANTES

A. Non aux conditions d'admissibilité

Dans votre document, vous posez la question ~~Devrait-on introduire des conditions~~ ^{Devrait-on introduire des conditions} d'admissibilité à une place en service de garde en indiquant dans le paragraphe qui suit « on continuera à investir dans les services de garde, mais dans un contexte de resserrement des dépenses gouvernementales ». Pour la CSN, le statut d'admissibilité ne doit pas être établi en fonction du statut des parents. Traiter ces services comme services aux parents, alors que c'est d'abord un service pour les enfants, serait tout à fait indécent. En refusant l'accès aux enfants dont les parents ne répondent pas aux critères de sélection, on s'éloigne grandement des objectifs d'inclusion, d'égalité des chances et du développement des enfants. On leur fait porter l'odieux d'une telle décision et des répercussions de celle-ci dans leur vie future.

Soulever cette question au moment où le réseau est en voie d'être complété est déplacé. Tout au long de l'implantation des places en CPE, jamais aucun critère d'admissibilité n'a été retenu afin de procéder à la sélection des enfants ou de leurs parents. Nous souhaitons que cette mesure soit maintenue.

La modification des règles d'admissibilité viendrait pénaliser les familles à faible revenu où un seul des parents travaille et aussi certains parents qui souhaitent avoir un enfant. La règle de

l'universalité doit être privilégiée et maintenue d'autant plus que des études démontrent que la création de programmes ciblés a pour impact de marginaliser les pauvres et d'augmenter les inégalités.

Rappelons que la fin de l'universalité mettrait grandement en péril la pérennité de ces services en excluant certains enfants de la possibilité de fréquenter un service de garde choisi par leurs parents.

En conséquence, nous réaffirmons que le principe d'accessibilité doit être garanti et en ce sens :

Nous exigeons que le gouvernement, dès la fin du développement des places, applique avec rigueur le principe d'égalité des chances et reconnaisse l'accès aux services de garde régis à tous les enfants, dont les parents en font la demande.

B. Analyse différenciée selon le sexe

Nous tenons à vous rappeler que le gouvernement du Québec s'est engagé à procéder à l'analyse de l'impact des différentes politiques, programmes et mesures en fonction de l'*Analyse différenciée par sexe*. Toute mesure touchant les services de garde a un impact direct sur les femmes, autant pour celles qui y travaillent que pour les mères ayant un enfant qui fréquente ces services. Plus de 25 000 personnes œuvrent dans les services de garde en milieu scolaire et 10 000 en milieu familial. Ce sont majoritairement des femmes et elles ont toutes à cœur le développement des jeunes enfants.

Une hausse de tarif sera-t-elle un incitatif pour que les femmes quittent le marché du travail, compte tenu qu'elles gagnent généralement le revenu le moins élevé? Pour les femmes chefs de famille monoparentale, quel impact aura une augmentation du coût sur le budget familial? Combien de femmes resteront en retrait du marché du travail et d'une vie professionnelle?

Nous exigeons que le gouvernement, en collaboration avec le Conseil du statut de la femme et le Secrétariat à la condition féminine, procède à une analyse des impacts sur les conditions de vie des hommes et des femmes de toutes modifications se rapportant au développement et au financement des services de garde régis (*Analyse différenciée selon le sexe*).

[haut de la page](#)

CONCLUSION

D'entrée de jeu, le titre de votre document nous incitait à analyser les scénarios proposés dans une perspective de pérennité, d'accessibilité et de qualité des services de garde. Autant d'objectifs que nous partageons. C'est avec déception et inquiétude que nous avons étudié les scénarios. Nous n'en avons retenu aucun. En effet, rien dans les coûts des services de garde ne justifie de demander aux parents une hausse de la tarification.

Nous exigeons que le gouvernement retire les scénarios de développement et de financement proposés et prenne le temps d'évaluer les besoins actuels des familles et les aspirations des parents. Nous exigeons de plus que le gouvernement agisse promptement vis-à-vis le gouvernement fédéral afin de corriger les iniquités fiscales assumées par les Québécoises et les Québécois et compléter les différents volets de la politique familiale. Il va sans dire que la CSN est prête à appuyer et à participer à toute démarche visant à récupérer des argents du fédéral.

La société québécoise ne peut se permettre un recul sur les services offerts aux enfants ~~aux~~ parents. Nous invitons les ministres à tenir compte de ce qui a été construit au cours des dernières années et à ne pas prendre des décisions précipitées qui auraient comme incidence de fragiliser le réseau des services de garde si cher à une très grande majorité de Québécoises et de Québécois, et de le réduire en service de biens de consommation.

[haut de la page](#)

RECOMMANDATIONS

- Nous exigeons que le ministère procède à un recensement des différentes formules développées dans les centres de la petite enfance pour répondre aux horaires variables des parents.
- Nous exigeons en outre que le ministère prévoit un échéancier et procède à des ententes avec les CPE afin de leur permettre d'offrir aux parents, exerçant un travail à horaires atypiques, une disponibilité de services régis répondant à leurs besoins sur l'ensemble du territoire québécois.
- Nous exigeons que le gouvernement suspende son projet de développement quant à l'allocation des 12 200 places pour 2005-2006 et qu'il complète l'implantation d'une politique familiale globale en incluant une vision intégrée du développement des services de garde.
- Nous exigeons aussi qu'avant de prendre une décision sur la détermination des modes de garde pour ces 12 200 places non allouées, le gouvernement procède, en collaboration avec le Conseil de la famille et de l'enfance à l'actualisation de l'Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde en portant une attention particulière aux aspirations et aux besoins des travailleuses et des travailleurs à horaires atypiques et aux parents dont les enfants ont des besoins particuliers.
- Nous exigeons que le gouvernement renonce à toute augmentation de tarif aux parents et qu'il préserve un réseau intégré de services de garde éducatifs, accessibles, universels et de qualité.
- Nous exigeons que le gouvernement du Québec conclue avec le fédéral une entente administrative afin qu'il puisse exercer pleinement sa compétence à l'égard des familles sans être pénalisé.
- Nous exigeons que le gouvernement, dès la fin du développement des places, applique avec rigueur le principe d'égalité des chances et reconnaisse l'accès aux services de garde régis à tous les enfants, dont les parents en font la demande.
- Nous exigeons que le gouvernement, en collaboration avec le Conseil du statut de la femme et le Secrétariat à la condition féminine, procède à une analyse des impacts sur

les conditions de vie des hommes et des femmes de toutes modifications se rapportant au développement et au financement des services de garde régis (Analyse différenciée selon le sexe).

[haut de la page](#)

ANNEXES

Pour consultez les tableaux en annexe, veuillez ouvrir [le document pdf](#)

[haut de la page](#)

[Retour à l'index des mémoires >>>](#)

© [Confédération des syndicats nationaux \(CSN\)](#)