



Garde d'enfants, congés parentaux et services aux personnes:
***Complémentarité de mesures et co-
construction***

Présenté par Jean Robitaille, directeur général de l'AQCPE
Conciliation travail-famille entre gouvernance et gouvernements – janvier 2010,
Paris

Présentation de l'intervention



- 1. Survol de l'évolution du soutien aux familles et aux jeunes enfants depuis 50 ans au Québec**
- 2. Les origines et les caractéristiques du réseau des Centres de la petite enfance (CPE) et du réseau de services de garde éducatifs (SGÉ)**
- 3. Les défis de la co-construction et de la co-gestion des politiques publiques**

Partie I: Évolution du soutien aux familles et aux jeunes enfants au Québec



- L'État « providentialiste » constitué dans les années 60 a pris en charge l'éducation, la santé, les infrastructures publiques et le développement économique mais a négligé le soutien aux familles et aux jeunes enfants (0-5ans).
- Le soutien aux jeunes enfants demeurait dans la sphère privée, responsabilité des familles (particulièrement les mères) et de réseaux communautaires.
- Pendant longtemps, les besoins en matière de services de garde éducatifs n'ont donc pas été comblés de manière satisfaisante. L'intervention de l'État se limitant aux allocations familiales (\$\$\$) et à un soutien ciblé aux familles défavorisées pour l'accès aux services de garde.

Évolution du soutien aux familles et aux jeunes enfants au Québec



Au cours des années 1990-2000, **trois axes** (Espaces-Temps-\$\$\$) s'imposent pour répondre adéquatement aux besoins des familles et des jeunes enfants (et ce, malgré l'absence de *politique familiale* ou de *conciliation travail-famille* formelle):

- ❑ **Espaces:** des lieux et des services de soutien et de support à l'activité familiale (CPE, maisons de la famille, CLSC et ressources en périnatalité, municipalités, entreprises, écoles, organismes de loisirs);
- ❑ **Temps:** une organisation du travail et des politiques qui permettent de concilier vie de travail et vie familiale;
- ❑ **Argent :** une fiscalité et des allocations universelles et équitables pour soutenir les jeunes familles.

Évaluation du soutien aux familles et aux jeunes enfants au Québec



❑ **Espaces :**

- Réseau de services de garde éducatifs à compléter (près du but), mais meilleure concertation et synergie à établir entre les divers organismes et institutions.

❑ **Temps :**

- Congés parentaux à la naissance : satisfaisants mais accessibilité à améliorer pour les travailleurs-ses autonomes ;
- Congés familiaux dans les normes du travail, conventions collectives: défaillants.

❑ **Argent :**


- Le régime fiscal pour les familles est devenu relativement équitable, tant horizontalement que verticalement (le coût des SGÉ devrait toutefois être fiscalisé pour les familles à faibles revenus);
- Un soutien ponctuel à certains moments de la vie familiale serait à créer (naissance, entrée à l'école, 3^{ème} enfant).

Partie II: Les origines du modèle CPE



- *Début des années 70*: Les premières garderies populaires sont créées par les comités de citoyens et les groupes de femmes
 - Porté par une double dynamique sociale:
 - ✓ Revendicatrice à l'égard de l'État pour un financement public;
 - ✓ Initiatrice d'entreprises communautaires offrant les services.
- *Début des années 90*: le réseau des garderies populaires formule le concept de **Centre de la petite enfance**, repris par des chercheurs et autres acteurs institutionnels.
- *Sommet sur l'économie et l'emploi de 96*: Le Chantier de l'économie sociale propose le projet; le Gouvernement reprend l'idée et l'annonce comme pièce-maîtresse de sa Politique familiale.

État du « marché » des services de garde en 1996 au Québec



- Le « marché » ne répondait pas aux besoins des familles et des jeunes enfants (problèmes d'accessibilité et de qualité)
- Le « marché » était:
 - **Éclaté**: Garde au noir, garderies populaires, agences de garde en milieu familial, garderies commerciales, etc.
 - **De qualité très variable et inégale**: la majorité des services sont offerts par la garde au noir (pas de norme ni de réglementation)
 - **Inéquitable**: Les plus riches trouvent une solution, les plus pauvres bénéficient de mesures spécifiques mais la classe moyenne est laissée en plan (pas de places à coût abordable)
- Les actions de l'État allaient dans plusieurs directions, parfois contradictoires. souvent complexes à gérer.

Les objectifs à l'origine des CPE:



- 
- **Conciliation travail/famille**
 - **Soutien aux apprentissages des jeunes enfants**
(changement de focus, on passe de « garderie » à « centre de la petite enfance »)

Avec des cibles qui reposent sur trois principes:

- **Accessibilité:** 200 000 places (estimation du besoin en 1996);
- **Qualité:** Règlementation santé-sécurité et bien-être des enfants, programme éducatif, qualification du personnel;
- **Universalité:** tarification universelle à 5 \$ par jour (aujourd'hui 7 \$: 20% du coût, le reste est assumé par l'État) et des services équivalents sur tout le territoire du Québec.

Pour ce faire, un modèle sera privilégié: Le CPE

- Entreprise d'économie sociale, contrôlée par les parents
- Intégrant les divers modes de garde (en milieu familial et en installation)
- Avec une triple mission sociale, éducative et communautaire

L'ampleur du réseau



Le réseau des services de garde éducatifs (SGÉ) offre actuellement **210 000 places**, qui accueillent 225 000 enfants. (En 1997, le réseau des SGÉ offrait 82 000 places) :

- **60 %** des enfants 0-5 ans sont présentement dans le réseau des SGÉ;
- **75 %** des enfants 0-5 ans sont accueillis dans le réseau des SGÉ au cours leur vie;
- Le réseau répond ainsi à **85 %** de la demande actuelle. (Le reste est « au noir », à plein tarif avec crédit d'impôt ou support familial). Objectif: 235 000 en 2013.

Le réseau des SGÉ (210 000 places) est dispensé par trois types de prestataires de services :

- **90 000** places sont offertes en milieu familial **15 000 responsables de garde en milieu familial** supervisés par des CPE-Bureau coordonnateur;
- **83 000** places sont offertes dans les **987 Centres de la petite enfance** (corporation sans but lucratif);
- **37 000** places sont offertes dans les **600 garderies privées** (corporation à

La triple mission du CPE



Mission éducative :

- Accompagnement des apprentissages des jeunes enfants.
- Un programme éducatif commun édicté par la ministre ; promu et diffusé par le réseau des CPE comme référent de qualité. Une action éducative qui ne s'inscrit pas dans une approche scolarisante bien qu'elle contribue à la préparation adéquate de l'enfant à l'entrée scolaire et à sa réussite future.

Mission sociale :

- Une contribution à la lutte à la pauvreté, d'abord pour les parents des jeunes enfants en facilitant leur entrée sur le marché du travail.
 - Hausse importante du taux d'activité économique des mères québécoises qui bondit de 69% à 82% en dix ans.
 - Baisse marquée du nombre de mères monoparentales vivant sous le seuil de la pauvreté en dix ans au Québec (passé de 60 % à 30%).
- Une contribution à la lutte à la pauvreté directe auprès des enfants par une intervention de qualité dans le développement des jeunes enfants (stimulation précoce, acquisition des habiletés langagières, dépistage et référence vers ressources spécialisées, etc.).
- Une contribution à l'intégration sociale pour les enfants handicapés, les nouveaux arrivants, etc.

Mission communautaire :

- Un service pour l'ensemble des familles, en collaboration avec l'ensemble des autres partenaires de la communauté (organismes communautaires familles et loisirs, municipalités, écoles, services publics santé, services sociaux, etc.)

Les CPE: Un mode de gouvernance unique



Modèle d'entreprise d'économie sociale:

Un **service public** dispensé par un **réseau privé d'entreprises d'économie sociale**, sans but lucratif, contrôlées par les **parents** et la **communauté**, reposant sur une reconnaissance et une implication professionnelles importantes des travailleuses du réseau.

1 000 CPE :

- 7 000 parents siègent sur les conseils d'administration des CPE
- 35 000 employées des CPE
- 15 000 travailleuses autonomes (RSG)
- Un chiffre d'affaires annuel de 1,7 milliard \$

Un partenariat État-Communauté pour le bien commun:

Le résultat d'une co-construction État-Société civile, où l'État a la responsabilité première de financer, planifier et réglementer et où les CPE dispensent et gèrent les services, tout en conservant la capacité d'innover.

Les conditions de développement du réseau des CPE



- Le fruit d'un consensus social (conciliation travail/famille, apprentissages de jeunes enfants).
- Porté par une mobilisation populaire (parents, syndicats, groupes féministes, organismes de développement local et d'économie sociale).
- Le résultat d'un exercice de co-construction, fait de négociations (et de tensions créatrices...) entre les CPE, leurs partenaires et l'État en vue de répondre adéquatement aux besoins des parents et des enfants et de promouvoir le bien commun.

Les résultats de la co-construction dans le secteur des CPE



Des cibles et des résultats atteints:

- 210 000 places créées (accueillant 2/3 des enfants 0-5 ans) et ce, en-deçà des coûts originels estimés).
- Des normes et des standards de qualité édictés.
- Une contribution significative à la conciliation travail-famille et à la lutte à la pauvreté.

Un modèle préservé malgré les défis de l'institutionnalisation et certains périls politiques grâce à la pertinence du service offert, à un réel ancrage dans la communauté, et à un mode de gouvernance approprié.

Les défis de la co-construction dans les rapports État-CPE



Un vaste chantier développé dans un mode de **co-construction État / Société civile** pour bâtir une **politique publique**:

- qui est venu **domestiquer un marché** anarchique, inefficent et inéquitable,
- et assuré une **couverture complète et adéquate** des besoins sur un horizon de 15 ans.

Un **service public** dispensé par un **réseau privé** d'entreprises d'**économie sociale** au profit du **bien commun**.

Les défis de la co-construction



Un développement :

- **Planifié** : De concert avec les acteurs du réseau des CPE et les partenaires, l'État :
 - fixe les cibles;
 - édicte les règles (qualité, financement, gouvernance);
 - détermine les modalités de financement mixte État-Usager (et autres: municipalités, entreprises);
 - contribue au financement.
- **Concerté**: Les instances régionales concertent les partenaires en vue d'analyser les besoins et de recommander le développement approprié.

Les défis de la co-construction



Les parents ont un triple rôle à concilier:

- Usagers-consommateurs
- Dirigeants-Administrateurs
- Citoyens (électeurs et contribuables)

L'État a lui aussi un triple rôle à concilier:

- Stratège et planificateur
- Législateur
- Partenaire financier

Les CPE (parents) et l'État doivent ainsi relever le défi du partenariat afin de concilier les besoins des parents et des enfants, le développement social et économique et la saine gestion des fonds publics.

La redéfinition du marché des SGÉ par les usagers-administrateurs d'une EÉS



Place le **parent-usager-administrateur** en situation de:

- **définir et de gérer** (en partenariat avec l'État) **l'offre de services** sur le **marché** des services de garde éducatifs, **offre dispensée en réponse à sa demande.**

Ce qui met constamment au défi la capacité d'**adaptation** et d'**innovation** du réseau des CPE ainsi que l'administration des programmes étatiques.

*La **gouvernance par le parent-usager-administrateur** est ainsi déterminante dans **l'organisation du marché, la qualité des services et le recherche du bien commun***

Rappel du réseau des CPE



Le réseau des CPE, une nouvelle « institution » :

- 225 000 enfants accueillis
- 35 000 employées et 15 000 travailleuses contractuelles
- 7 000 parents administrateurs de 987 CPE (corporations autonomes)
- 1,7 milliard \$ de chiffres d'affaires annuel
- Soumis aux lois et règlements particuliers
- Objectifs de conciliation travail/famille et de soutien aux apprentissages des jeunes enfants
- Un réseau fondé sur les principes:
 - Accessibilité
 - Universalité
 - Qualité