



AVIS

DE L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE
DES CENTRES DE LA PETITE ENFANCE

POUR UNE POLITIQUE DE CONCILIATION
FAMILLE-TRAVAIL-ÉTUDES

ADRESSÉ AU MINISTRE CLAUDE BÉCHARD

DÉPOSÉ LE 22 OCTOBRE 2004

Table des matières

Introduction

1. Les principes qui nous guident

1.1 Notre vision

1.1.1 Les CPE : des acteurs de premier plan dans la conciliation travail-famille

1.1.2 Une approche intégrée des services

1.1.3 Le rôle de l'État

1.2 Notre mission

1.2.1 La famille est maître d'œuvre dans l'éducation des enfants

1.2.2 Le Programme éducatif : un soutien à la cohérence famille/milieu de garde

1.2.3 Une offre de service de qualité

2. Les valeurs que nous soutenons

2.1 La qualité

2.2 L'accessibilité

2.3 L'universalité

3. Les objectifs visés par le gouvernement

4. Les objectifs à atteindre pour une réponse adéquate aux besoins des familles

4.1 La réponse aux besoins de la garde régulière

4.2 La réponse aux besoins de la garde atypique

4.3 La consolidation du réseautage et de la concertation

5. Les recommandations

Conclusion

Introduction

« Le gouvernement du Québec entend doter ses citoyennes et citoyens d'une politique familiale rassembleuse et adaptée aux nouvelles réalités des familles »¹. C'est avec une préoccupation toute particulière pour ces mêmes familles qu'il fait appel à tous les acteurs socioéconomiques afin que soit relevé collectivement le défi de la conciliation travail-famille. L'Association québécoise des centres de la petite enfance s'empresse de répondre à cet appel en soulignant qu'un service de garde de qualité est un outil indispensable pour les parents en termes de conciliation travail-études-famille et que ce service et cette qualité se situent au cœur des besoins exprimés par les parents. C'est dans cet esprit que nous proposons des pistes de solutions pouvant contribuer à améliorer la qualité de vie des familles qui ont recours aux services de garde éducatifs de qualité du réseau des centres de la petite enfance.

Lors des États généraux sur l'éducation (1995-1996), des audiences publiques se tiennent dans toutes les régions du Québec. Un grand mouvement de mobilisation et de réflexion permet alors de faire émerger les besoins de la population en matière d'éducation, du niveau préscolaire jusqu'à l'enseignement universitaire. Le concept des centres de la petite enfance prend par la suite son essor. La *Politique familiale* (1997) met en oeuvre la diversification des services de garde et crée le réseau des centres de la petite enfance à partir des garderies sans but lucratif et des agences de services de garde en milieu familial déjà existantes. Un vaste chantier de développement se met alors en branle pour passer de 80 000 places en 1997 à 200 000 places à contribution réduite en services de garde au 31 mars 2006. Ce vaste réseau d'économie sociale, composé de plus de 900 entreprises collectives, est un acquis important pour le Québec.

Au 30 juin 2004, les parents du Québec peuvent compter sur 179 661 places, dont 68 695 en installation et 82 678 en milieu familial, pour un taux de couverture de près de 90 %². Ces données nous permettent d'affirmer qu'environ 200 000 familles, minimalement, peuvent maintenant avoir accès à des services de garde pour leurs petits.

¹ *Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille. Document de consultation : Briller parmi les meilleurs*, p. 3, 2004

² Agence des services à la famille (site du MESSF), *Statistiques sur les services de garde. Portrait au 30 juin 2004*, 2004

1. Les principes qui nous guident

1.1 Notre vision

1.1.1 Les CPE : des acteurs de premier plan dans la conciliation travail-famille

En 2004, tous sont à même de constater qu'une majorité de familles québécoises doit assumer quotidiennement différents rôles pour se réaliser, que ce soit le rôle de parent, le rôle d'étudiant ou de travailleur et le rôle de citoyen et citoyenne à part entière. Le réseau des CPE, réparti sur tout le territoire québécois, souhaite répondre aux besoins des familles pour concilier toutes ces facettes en offrant des services de garde éducatifs de qualité, accessibles et diversifiés. Les centres de la petite enfance, gérés majoritairement par les parents utilisateurs, sont des milieux de vie à l'image de chacun des groupes qui les animent : enfants, parents, personnel éducateur, gestionnaires, administrateurs. Chaque corporation, fidèle à son milieu, applique les valeurs et principes qui lui sont propres, mais toutes jouent à leur tour un rôle de première ligne dans la conciliation travail-études-famille, convaincues qu'un parent peut donner un rendement supérieur au travail ou dans ses études s'il sent que son enfant est en sécurité, dans un milieu de garde éducatif qui rejoint sa philosophie. Les CPE les accueillent dans un environnement riche et de qualité qui favorise leur plein épanouissement. Ils accompagnent les parents en leur offrant le soutien, la collaboration et l'écoute dont ils ont parfois besoin face à leur responsabilité de parent. Cet apport précieux leur permet de faire le choix de retourner aux études ou au travail en toute confiance.

Au fil des ans, le personnel qui œuvre dans les services de garde a développé une expertise particulière dans son approche auprès des enfants et de leur famille. Cependant, la diversité de leur jeune clientèle suscite parfois des interventions particulières, par exemple, lors de l'intégration d'un enfant handicapé, d'un enfant ayant des besoins particuliers ou d'un enfant immigrant. Le personnel s'est doté d'outils qui lui permettent de dépister des problématiques plus spécifiques chez certains enfants (troubles langagiers, enfants victimes de négligence, etc.). En concertation avec d'autres partenaires, il tente d'amenuiser l'impact de ces problématiques chez les tout-petits et accompagne les parents de ces enfants.

1.1.2 Une approche intégrée des services

C'est en favorisant une approche intégrée des services que les CPE interpellent les différents partenaires qui oeuvrent auprès de la petite enfance, tels les organismes communautaires, les CLSC, ou les Centres jeunesse. Ils s'appliquent à travailler en étroite collaboration avec eux, tout en respectant les missions de chacun, dans le but de faciliter l'intégration sociale et de s'assurer du mieux-être de tous les enfants.

1.1.3 Le rôle de l'État

Dans le respect de cette même approche intégrée, il serait à souhaiter **que la Politique de conciliation travail-famille s'inscrive dans le cadre d'une Politique familiale plus inclusive, qui adopterait une vision systémique des services à offrir à la famille.** Tous les ministères et acteurs concernés par la famille devraient travailler en concertation, en adoptant une approche transversale, toujours dans le but de répondre réellement aux besoins diversifiés des familles, mais aussi pour **que soit portée une véritable vision pour les familles du Québec** et leurs enfants. L'État a un rôle de chef de file à jouer dans l'élaboration d'une vision d'abord, dans la mobilisation des acteurs concernés et dans l'actualisation des volontés de concertation.

1.2 Notre mission

1.2.1 La famille est maître d'œuvre dans l'éducation des enfants

Les CPE sont des acteurs de première ligne dans la conciliation travail-études-famille et les parents y jouent un rôle de premier plan, en contribuant à l'administration de leur service, mais également comme premier responsable de l'éducation de leur(s) enfant(s). Il leur revient de choisir un mode de garde (installation ou milieu familial) en fonction de leurs préférences et de leurs besoins, des valeurs véhiculées par le CPE, de l'offre de service en termes d'horaires, etc. Les conseils d'administration des CPE, composés aux deux-tiers de parents-utilisateurs, sont parties prenantes des décisions relatives aux services offerts par le CPE. La Loi vient camper cette particularité et le Programme éducatif réaffirme que le parent est reconnu comme étant le premier responsable de l'éducation de son enfant.

1.2.2 Le Programme éducatif : un soutien à la cohérence famille/milieu de garde

Les CPE s'engagent à offrir des services de garde éducatifs, mais aussi à veiller à l'épanouissement de tous les enfants. Tel que mentionné dans le Programme éducatif, le

réseau travaille en partenariat avec le parent afin que le milieu de garde agisse en cohérence avec le milieu de vie de l'enfant. Divers réseaux de soutien travaillent également en partenariat avec les CPE pour atteindre cet objectif.

1.2.3 Une offre de service de qualité

À l'heure actuelle, le réseau des CPE répond principalement aux besoins des familles qui travaillent selon des horaires réguliers, de jour, du lundi au vendredi. Par contre, certaines catégories de familles ne correspondent pas exactement à ce modèle : travail à temps partiel, selon des horaires irréguliers, le soir, la fin de semaine, etc. Considérant la diversité des demandes qui sont acheminées aux CPE en terme de besoins de garde atypique, **il importe de trouver des solutions toutes aussi variées afin de répondre le plus adéquatement possible aux besoins de toutes les familles.** Le réseau des CPE, respectueux des diverses réalités familiales, est disposé à faire preuve de flexibilité pour diversifier son offre de service et à promouvoir celle-ci. Cependant, **la QUALITÉ est et sera notre balise première dans l'exploration de solutions** et modalités. Cette balise, comme les autres qui seront placées, devront être claires et conformes aux valeurs du réseau des CPE.

2. Les valeurs que nous soutenons

2.1 La QUALITÉ

La qualité demeure pour nous une préoccupation constante et se traduit par des actions et des réflexions concernant la formation du personnel, la qualité des interventions éducatives, la communication entre les parents et le personnel, l'organisation physique des lieux, le matériel éducatif disponible ainsi que les mesures de santé et d'hygiène. Tous ces aspects sont des éléments auxquels nous attachons une très grande importance. À l'heure actuelle, nous sommes conscients des limites de notre réseau quant à la réponse aux besoins exprimés par les familles. Nous sommes disposés à explorer des mesures novatrices pour répondre aux besoins de garde atypique, mais la qualité restera au centre de nos questionnements et de nos actions. **L'objectif visé n'est pas d'offrir des services de garde « mur à mur », mais de permettre aux familles de mieux concilier le temps consacré au travail, aux études, aux loisirs et à la vie familiale pour ensuite passer du temps de qualité ensemble.**

2.2 L'ACCESSIBILITÉ

L'accessibilité soulève encore en 2004 un certain nombre de problèmes : le manque de places disponibles, pour les poupons en particulier ainsi que pour les enfants handicapés et les enfants ayant des besoins particuliers. En 2006, lorsque le réseau aura atteint son plein déploiement, nous souhaitons que des mécanismes aient été mis en place afin de réduire les problèmes d'accessibilité pour les enfants dont les parents étudient ou travaillent selon des horaires irréguliers (horaires rotatifs, travail occasionnel, sur appel, à la pige) ou des horaires atypiques (de soir, de nuit, de fin de semaine) ainsi que pour les travailleuses et travailleurs autonomes. De plus, l'offre de service devra s'adapter aux besoins de garde à temps partiel, aux besoins des familles qui ont la garde partagée des enfants, etc.

2.3 L'UNIVERSALITÉ

Nous considérons L'UNIVERSALITÉ comme la pierre angulaire de notre réseau; elle est le cœur de notre approche. Nous croyons fermement à l'égalité des chances pour tous les enfants, peu importe les conditions de vie économique ou familiale dans lesquelles ils grandissent. Nous pensons entre autres aux enfants de milieux défavorisés, aux enfants immigrants, aux enfants vivant au sein d'une famille monoparentale, etc. De la même façon, les enfants dont les parents occupent des emplois à statut précaire devraient pouvoir bénéficier des mêmes chances que les autres de s'épanouir dans un milieu de garde éducatif stimulant et de qualité. Le travail précaire, les périodes de chômage à répétition, certaines difficultés d'intégration contribuent à augmenter le niveau de difficulté pour concilier les différentes facettes de la vie familiale. Les jeunes familles sont particulièrement aux prises avec des emplois précaires; ils ont nécessairement peu d'ancienneté au sein des entreprises qui offrent peu ou pas d'accès à des mesures de conciliation travail-études-famille. **Nous sommes particulièrement soucieux de l'impact que peut entraîner la hausse du tarif de 5\$ à 7\$ pour ces familles plus vulnérables. Il faudra faire preuve de vigilance et s'assurer que tous les enfants puissent avoir accès à des services de garde éducatifs de qualité, même les plus démunis d'entre eux.**

3. Les objectifs visés par le gouvernement

Dans un premier temps, nous sommes satisfaits de constater que l'État est à l'écoute des acteurs-clés de la conciliation travail-études-famille et nous désirons vivement collaborer à la mise en œuvre d'une politique à cet égard. Dans le document de consultation *Vers une politique*

gouvernementale sur la conciliation travail-famille proposé par le gouvernement, l'AQCPE est en accord avec les trois objectifs ciblés :

- « Favoriser la participation des femmes et des hommes à la vie familiale et au marché du travail (milieu familial);
- Engager et soutenir les employeurs, les travailleuses et les travailleurs et leurs représentantes et représentants dans une démarche commune pour la mise en place de mesures de soutien formelles et informelles (milieu de travail);
- Adapter l'offre de service aux réalités des familles (milieu de vie). »³

Ce projet de politique sur la conciliation travail-études-famille devra toutefois s'inscrire à l'intérieur d'une Politique familiale inclusive plus large qui mettrait en lien tous les ministères et organismes gouvernementaux. Cette approche intégrée des services offerts aux familles permettrait plus de cohésion entre les différents acteurs oeuvrant pour et avec les familles.

4. Les objectifs à atteindre pour une réponse adéquate aux besoins des familles

Les commentaires et recommandations qui vont suivre sont le fruit d'une réflexion basée sur les problématiques rencontrées quotidiennement dans notre réseau et s'appuient sur la richesse de notre expertise et de nos expériences.

- Répondre aux besoins de la garde régulière
- Répondre aux besoins de garde atypique
- Consolider le réseautage et la concertation

4.1 La réponse aux besoins de garde régulière

D'entrée de jeu, il importe de rappeler que les pistes explorées et les solutions mises de l'avant doivent tenir compte des particularités des milieux (rural ou urbain, défavorisé, multiethnique, etc.) et que l'offre de service doit être adaptée aux besoins de chacun d'eux. Avant de poursuivre plus loin notre réflexion par rapport à nos recommandations, il importe de revoir la définition de ce que le ministère de l'Emploi de la Solidarité Sociale et de la Famille (MESSF) entend par « horaire de garde régulière ». Présentement, le financement est calculé en fonction d'un cadre de dix heures de service par jour, 261 jours par année. Dans le cadre des projets pilotes déjà expérimentés par le passé, le Ministère définissait ainsi les plages horaires : de jour

(8 heures à 16 heures), de soir (16 heures à minuit) et de nuit (minuit à 8 heures). Cette organisation se rapproche davantage des horaires traditionnels des travailleurs.

Mais l'organisation du travail a bien changé et cette répartition des horaires pose de nombreux défis en terme de conciliation travail-études-famille. Ainsi, le secteur des services s'est modifié en élargissant les plages-horaires de travail. Cela a entraîné un accroissement du nombre de travailleuses et de travailleurs ayant des horaires atypiques et par conséquent, des besoins de garde atypique. À l'heure actuelle, lorsqu'un CPE adapte ses heures d'ouverture aux besoins de ses parents utilisateurs, il doit en assumer les coûts à même l'enveloppe des dix heures financées par jour, même si le service est offert sur une plage de douze heures. **Le mode de financement est donc à reconsidérer. Il suffirait peut-être d'implanter un facteur de modulation en lien avec les heures d'ouverture offertes et le taux d'occupation réel pour atténuer cette problématique.** D'ailleurs, ce ne sont pas tous les CPE qui offrent des horaires élargis.

Comme nous arrivons bientôt au terme du grand chantier de développement (mars 2006), **l'AQCPE appuie le fait de reconduire, à l'échelle du Québec, une enquête des besoins auprès des parents afin d'évaluer la nature de leurs besoins** en terme d'horaire, la préférence du mode de garde qu'ils souhaitent utiliser (installation ou milieu familial), leurs besoins par rapport aux poupons, etc. **L'enquête devrait également apporter un éclairage sur les besoins des parents liés à la garde scolaire et à la garde estivale.** La famille est un tout qu'il faut soutenir, indépendamment de l'âge des enfants. L'offre de service, pour les enfants âgés de 6 à 12 ans en matière de garde scolaire et de garde estivale, présente de nombreuses disparités. Cette problématique est souvent reliée au milieu environnant (milieu urbain/milieu rural), à la densité de population (villes/villages), au portrait socioéconomique (milieu favorisé/milieu défavorisé), etc. La dénatalité, le vieillissement de la population, la dévitalisation des villages viennent s'ajouter à la problématique du peu ou pas d'accès à des services de garde adaptés aux besoins des enfants de 6 à 12 ans. **Afin de contrer les effets négatifs de ces problématiques, il apparaît extrêmement important que les ministères et les acteurs de ces milieux de vie puissent travailler en concertation, dans une approche intégrée de soutien aux familles. Les municipalités, le réseau scolaire, le réseau des CPE sont tous concernés dans ce dossier.**

³ *Vers une politique gouvernementale sur la conciliation travail-famille - Document de consultation- Briller parmi les meilleurs-* p. 8, 2004

Par ailleurs, bon nombre des familles qui ont des besoins de garde dite « régulière » occupent des emplois à faibles revenus. Les femmes se retrouvent en particulier dans cette catégorie. De plus, indépendamment de l'emploi qu'elles occupent et de leur revenu, elles assument encore une grande part des tâches domestiques et de l'organisation des soins à donner à la famille. Comme les services de garde sont au premier rang parmi les facteurs pouvant faciliter la conciliation travail-études-famille, **il semble primordial d'innover en terme de solutions pour mieux concilier leur vie d'étudiantes, de travailleuses et de mères.**

4.2 La réponse aux besoins de garde atypique

Parmi les parents qui réclament des services de garde éducatifs mieux adaptés à leurs besoins, on dénombre les étudiantes et étudiants, les travailleuses et travailleurs qui ont des horaires non-usuels (soir, nuit, fin de semaine), des emplois occasionnels, saisonniers, des emplois sur appel, à la pige, etc.

Il apparaît incontournable que soit adaptée et assouplie la réglementation pour mieux répondre aux besoins de la garde atypique. Cependant, il serait prématuré d'établir un modèle financier sans s'appuyer sur l'expertise développée dans le cadre des projets pilotes déjà expérimentés dans le réseau. **L'AQCPE propose donc la mise sur pied d'un comité de travail ou d'une « commission », composé de représentants et représentantes du ministère (MESSF) et du réseau des CPE (représentation de divers regroupements régionaux).** Cette commission se verrait confier les mandats suivants :

- Mettre à profit la connaissance et la créativité des acteurs du milieu des CPE pour faire émerger de nouvelles solutions;
- Favoriser l'émergence de projets novateurs en regard des services de garde atypiques;
- Proposer des formules exploratoires permettant de soutenir des projets novateurs;
- Permettre l'expérimentation de ces projets sur une base temporelle assez large pour en tirer des conclusions pertinentes;
- Analyser et proposer des mesures dérogatoires afin de soutenir l'expérimentation et répondre plus adéquatement aux besoins des familles;
- Évaluer les coûts et les retombées des différentes mesures retenues;

- Recommander les modifications réglementaires nécessaires après l'analyse de ces expérimentations.

4.3 La consolidation du réseautage et de la concertation

Les centres de la petite enfance sont des milieux de vie où s'établissent quotidiennement des contacts très étroits entre les enfants, les parents et des professionnels de différents milieux (éducation, santé, services sociaux, etc.).

Les éducatrices, les conseillères pédagogiques et tout le personnel des CPE qui travaillent dans les CPE endossent de grandes responsabilités, tant auprès des enfants que de leur famille. Elles accueillent, observent, soutiennent, transmettent des valeurs éducatives et peuvent référer au besoin, l'enfant ou la famille, vers d'autres organisations. Parmi celles-ci on compte entre autres les organismes communautaires famille, les CLSC, les Centres Jeunesse, les Centres de réadaptation, le réseau scolaire, etc. Chacun de ces acteurs joue un rôle important auprès des enfants et des familles. **Il importe que le gouvernement du Québec reconnaisse le soutien offert par ces organismes et qu'il leur assure un financement adéquat et récurrent.**

Tous ces organismes travaillent en cohésion et en collaboration avec le réseau des CPE auprès des familles. Les **protocoles d'entente** signés entre les CPE et les CLSC sont un exemple de la complémentarité des services de soutien. **Cette formule pourrait s'élargir à d'autres partenaires, comme les Centres Jeunesse pour ne nommer que ceux-là.** Naturellement, ces alliances doivent se faire dans le respect des missions de chacune des organisations pour le bénéfice des familles qu'elles soutiennent.

Le réseau des CPE a mis à profit la concertation pour répondre, d'une part, à l'objectif des 200 000 places et d'autre part, pour assurer une offre de service qui réponde aux besoins particuliers de chaque enfant.

5. Les recommandations

1. Inscrire la Politique de conciliation travail-famille dans le cadre d'une Politique familiale plus inclusive

2. Implanter un facteur de modulation en lien avec les heures d'ouverture offertes et le taux d'occupation réel

3. Reconnaître le soutien offert par les organismes communautaires qui oeuvrent auprès des familles et leur assurer un financement adéquat

4. Adapter et assouplir la réglementation pour mieux répondre aux exigences de la garde atypique

5. Mettre sur pied une commission sur la garde atypique, composée de représentants et représentantes du Ministère (MESSF) et du réseau des CPE (représentation de divers regroupements régionaux)

6. Confier à cette commission les mandats suivants :

- Mettre à profit la connaissance et la créativité des acteurs du milieu des CPE
- Favoriser l'émergence de projets novateurs en regard des services de garde atypique
- Proposer des formules exploratoires permettant de soutenir les projets novateurs
- Mettre à profit les résultats des projets pilotes déjà menés
- Permettre l'expérimentation de ces projets sur une base temporelle assez large pour en tirer des conclusions pertinentes
- Analyser et proposer des mesures dérogatoires afin de soutenir l'expérimentation
- Évaluer les coûts et les retombées des différentes mesures retenues
- Recommander les modifications réglementaires nécessaires après l'analyse de ces expérimentations

Conclusion

Le gouvernement peut compter sur l'expertise et sur la volonté du réseau des CPE pour adapter ses services aux besoins des parents en matière de conciliation. Par le passé, à travers la concrétisation du grand chantier de développement, le réseau a su démontrer son leadership et sa capacité de s'adapter au modèle proposé. Dans l'optique de la mise en œuvre d'une politique de conciliation travail-études-famille, la collaboration et la concertation des différents acteurs seront encore une fois nécessaires pour atteindre les objectifs visés.

« La conciliation travail-famille constitue un problème de société et non pas seulement un problème individuel. Par conséquent, une solution d'ordre systémique apparaît nécessaire, c'est-à-dire une solution qui réside dans une approche intégrée de changements institutionnels permettant de s'attaquer aux contradictions et aux tensions qui s'accumulent à l'interface entre la famille, la collectivité et l'emploi. »⁴

Le gouvernement aura un rôle majeur à jouer en ce sens, un rôle de soutien et de législation. Il lui faudra également informer, promouvoir et sensibiliser les acteurs interpellés par la famille dans un esprit de collaboration, tant au niveau local, régional que national. Il pourra faire confiance et s'appuyer sur le réseau des CPE dans sa capacité d'explorer de nouvelles avenues pour répondre aux besoins des familles et au bien-être des enfants. Nul doute que les services de garde seront interpellés pour assurer la mise en œuvre d'une véritable politique familiale, comme devront l'être aussi les organismes communautaires, le réseau scolaire, les entreprises, les syndicats et les municipalités. Les mécanismes d'application d'une politique de conciliation travail-études-famille seront simplifiés si celle-ci s'inscrit dans une politique familiale globale et inclusive dans laquelle chaque acteur aura des responsabilités à assumer, des problèmes à résoudre et des solutions à mettre en place. C'est un défi lancé à tous les acteurs concernés par la qualité de vie des familles, le développement économique et social du Québec et le devenir de ses enfants.

⁴ Conseil de la famille et de l'enfance, *Famille et travail, deux mondes à concilier*, p. 11, 1999