

Université de Montréal

La mise en œuvre de la réforme des services de garde au Québec de 1997 à 2000
et le principe d'égalité des chances

par

Isabelle Lacroix

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître ès sciences (M.Sc.)
en science politique

Décembre, 2000

© Isabelle Lacroix, 2000



Document de travail

La présente note a été rédigée en vertu de l'article 15 de la Loi sur l'accès à l'information.

JA
39
W54
2001
N. 015



Page d'identification du jury

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

La mise en œuvre de la réforme des services de garde au Québec de 1997 à 2000
et le principe de l'égalité des chances

présenté par :

Isabelle Lacroix

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Président-rapporteur:	Jane Jenson
Directeur de recherche:	Alain Noël
Membre du jury:	Laurent McFallis

Mémoire accepté le :

Sommaire

La mise en œuvre de la réforme des services de garde au Québec, qui a débuté en 1997, repose sur trois objectifs principaux : assurer l'équité entre les familles, faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles et favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances. À partir de l'étude de documents ministériels et d'entrevues avec des responsables travaillant à cette mise en œuvre depuis ses débuts, j'analyse les résultats primaires de cette démarche de mise en œuvre, particulièrement l'introduction des places à contribution réduite et d'un programme éducatif uniforme, en fonction des objectifs ciblés. D'abord, je dresse un portrait global du développement des services de garde au Québec. Puis, je me penche plus précisément sur les différences régionales et locales qui peuvent se vivre selon les environnements concernés. Il semble qu'un double bilan doit être tiré. Premièrement, l'objectif de conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, concrétisé par l'accroissement de l'accessibilité des places en service de garde à des coûts abordables pour les enfants de 0 à 4 ans, paraît être en voie de remplir les attentes créées par l'annonce originale. C'est là une grande avancée pour l'ensemble de la société québécoise, selon les intervenants de ce secteur. Deuxièmement, l'objectif de l'égalité des chances, assuré notamment par l'uniformisation de la qualité éducative des services de garde offerts, fut plutôt déclassé par le précédent et ne paraît pas en voie d'être réalisé dans les délais prescrits. Les manques de contrôle, d'évaluation et d'arrimage des services éducatifs entre la garde en milieu familial, où se développent majoritairement le réseau actuellement, et en installation (garderie) laissent présager que cette réforme

pourra nécessiter des approfondissements importants au-delà de la période d'implantation. Évidemment, la mise en œuvre n'étant pas encore complétée, les résultats étudiés sont partiels et une étude similaire devra être reprise à la fin de la période allouée à cette démarche.

INTRODUCTION	2
La politique familiale, les grandes lignes	3
Les services de garde éducatifs	5
Le questionnement	8
Le plan du travail	11
UN PORTRAIT GLOBAL	13
À la base, la théorie	13
Évolution de 1997 à aujourd'hui	19
Brève chronologie	20
L'évolution administrative : de l'Office au Ministère	23
L'évolution des services de garde à l'enfance	27
Ce qui a été fait et ce qu'il reste à faire	32
UN PORTRAIT RÉGIONAL ET LOCAL	36
Une logique d'uniformisation des services	37
Le développement régional des services de garde éducatifs	39
La mise en œuvre selon l'environnement ciblé	48
Les instances gouvernementales	56
UN BILAN PROVISOIRE	62
Objectifs et choix gouvernementaux	63
Les limites des changements annoncés	70
CONCLUSION	77
ANNEXES	80
BIBLIOGRAPHIE	89

Liste des tableaux

1.1	Nombre de places en services de garde au Québec	28
1.2	Moyenne des tarifs quotidiens des services de garde au Québec	29

Liste des figures

2.1	Évolution du nombre de places total	39
2.2	Pourcentage des places par rapport au pourcentage de la population	41
2.3	Évolution du pourcentage d'augmentation du nombre total de places	42
2.4	Pourcentage des places en installation-garderie par rapport au pourcentage de la population	44
2.5	Pourcentage des places en milieu familial par rapport au pourcentage de la population	44
2.6	Évolution du pourcentage d'augmentation des places en installation-garderie	46
2.7	Évolution du pourcentage d'augmentation des places en milieu familial	46
2.8	Pourcentage d'augmentation des PCR en milieu familial et en installation-garderie en 1998-1999	47

Liste des abréviations

BSQ	Bureau de la statistique du Québec
CPE	Centre de la petite enfance
CRD	Conseil régional de développement
MFE	Ministère de la famille et de l'enfance
OSGE	Office des services de garde à l'enfance
PCR	Place à contribution réduite
RCPECE	Regroupement des centres de la petite enfance des Cantons de l'Est

Introduction

À la fin du mois d'octobre 1996 se tenait un sommet socio-économique organisé par le gouvernement du Québec. Quelques jours avant son lancement, le Premier Ministre, M. Lucien Bouchard, annonçait que son gouvernement allait profiter de ce moment privilégié pour communiquer les grandes lignes d'un projet de politique familiale qui chercherait à « concilier travail, familles et besoins essentiels des enfants. »¹ C'est précisément ce qui fut fait. Le lendemain de cette annonce gouvernementale, les quotidiens québécois en faisaient grand cas. On pouvait notamment y lire : « La nouvelle politique familiale du gouvernement québécois cherchera à favoriser les besoins des enfants et des parents plutôt que de faire grimper le taux de natalité. »² Ailleurs on pouvait aussi lire : « Des allocations familiales plus généreuses, des garderies moins chères et des congés parentaux plus longs – Québec prétend que tout le monde gagne dans son ambitieuse refonte des programmes d'aide à la famille. »³ M. Bouchard tenait même à préciser que « les principaux gagnants sont les enfants du Québec »⁴.

Si les grandes lignes de ce projet avaient donc été tracées en 1996, il fallut attendre le mois de janvier de l'année suivante pour en connaître tous les détails. Le 23 janvier 1997, on apprenait que la politique familiale visait à assurer « les familles démunies d'un meilleur soutien financier, de services à la petite enfance accrus et

¹ GAGNON, Katia, « Bouchard promet de déposer une politique familiale », *Le Devoir*, 18/10/96, A16.

² CLOUTIER, Mario, « Québec améliorera le congé parental », *Le Devoir*, 1/11/96, A1.

³ LESSARD, Denis, « Personne ne perdra avec la nouvelle politique familiale », *La Presse*, 1/11/96, A1.

⁴ CLOUTIER, Mario, *loco citato*.

[accordait] à tous les parents des congés parentaux plus longs et mieux rémunérés. »⁵

Le gouvernement mentionnait aussi que la mise en place de cette politique s'étalerait sur plusieurs années et que cela nécessiterait certains investissements. Le coût total de ces mesures étant évalué à 1,6 milliards, au terme de la réforme « le gouvernement devrait dénicher près de 250 millions en ressources financières supplémentaires ».⁶

Comme le faisait justement remarquer Mme Jenson, ce type d'investissement n'était pourtant pas la méthode habituelle de gestion du gouvernement jusqu'à ce moment. Alors que le gouvernement avait fait « des coupures budgétaires son cheval de bataille »⁷, on assistait maintenant à la présentation de plans qui laissaient présager de larges chantiers publics pour plusieurs années à venir.

La politique familiale, les grandes lignes

Nous connaissons donc depuis le mois de janvier 1997 la composition détaillée de cette politique familiale que la Ministre de la Famille et de l'Enfance (MFE), Mme Pauline Marois, qualifiait « d'avant-gardiste ». Elle comprend trois grands volets : l'allocation familiale unifiée, les congés parentaux améliorés et les services de garde éducatifs accessibles, dont je traiterai de façon plus complète. Les trois dispositions de cette politique répondent aux mêmes objectifs et principes gouvernementaux établis préalablement. Comme les textes ministériels le mentionnent : « Ces dispositions traduisent la volonté gouvernementale de moderniser et d'adapter ses politiques et programmes à l'évolution de la société

⁵ CLOUTIER, Mario, « Québec accroît son aide aux familles dans le besoin », <http://www.ledevoir.com>, 23/1/97.

⁶ *Ibidem.*

québécoise. »⁸ Le principe premier qui est à la base de cette politique est celui de la reconnaissance de la responsabilité des parents face à leurs enfants. L'État se donne un rôle de soutien et non de premier répondant pour les enfants québécois. Ce rôle contribue à définir les trois grands objectifs gouvernementaux :

1. assurer l'équité pour les familles;
2. faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles; et
3. favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances.⁹

Le dernier de ces objectifs, étant à la source même de la révision de l'organisation des services de garde québécois, fera l'objet d'une attention particulière tout au long de cette étude.

Pour ce qui est de l'allocation familiale unifiée, elle est versée en remplacement de l'ancienne allocation familiale, de l'allocation pour jeune enfant, de l'allocation de dernier recours et de la tranche de l'aide de dernier recours destinée aux enfants.¹⁰ Dans l'optique d'assurer l'équité entre les familles québécoises, « l'allocation familiale doit en principe répondre à la totalité des besoins essentiels des enfants des familles à faible revenu. »¹¹ D'une mesure universelle, versée à l'ensemble des Québécois et Québécoises de moins de 18 ans, l'allocation familiale est devenue à partir du 1^{er} septembre 1997 une mesure ciblant les familles dans le besoin. Elle est calculée selon l'évaluation de la situation familiale (ex : nombre d'enfants, revenus disponibles, autres versements gouvernementaux).¹²

⁷ JENSON, Jane, « Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste », *Politique et sociétés*, volume 17, numéro 1-2, 1998, p.189.

⁸ MFE, *La politique familiale*, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/3_politique-familiale, 1999.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

Les congés parentaux, quant à eux, ne font pas à ce jour l'objet d'une mise en œuvre effective puisque l'obligation de négocier un accord avec le gouvernement fédéral retarde leur application depuis août 1997. Nous parlons donc, dans ce cas-ci, de régime d'assurance parentale « projeté ». Visant directement à faciliter la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles, ce nouveau régime « protégerait tous les travailleurs salariés et indépendants qui résident au Québec »¹³ par un taux de remplacement plus élevé et une période d'éligibilité allongée.¹⁴

Les services de garde éducatifs

Basé sur les services de garde déjà existants, majoritairement les garderies à but non lucratif dirigées par un Conseil d'administration composé en large partie par des parents utilisateurs du service, la réforme amenée par la nouvelle politique familiale a introduit sur l'ensemble du territoire un réseau de Centres de la Petite Enfance (CPE) qui devraient à terme, tenir le rôle de « guichet unique » de services à la famille de tous genres. Ces CPE se sont ainsi vus imposer la diversification de leurs services pour répondre aux besoins des parents. Ces centres avaient 5 ans, à partir du 1^{er} septembre 1997, pour développer les deux modes de garde les plus demandés, à temps plein comme à temps partiel, soit la garde en milieu familial et la garde en installation (en garderie). À long terme, il sera possible de retrouver sous cette bannière des services de garde de soir, de nuit et de fin de semaine, selon les besoins des différents milieux. Il s'agit de centres de convergence de tous les services à la famille, et on mise énormément sur la collaboration entre les divers

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ *Ibidem.*

organismes travaillant dans ce domaine (un exemple fréquemment cité est celui des CLSC) pour créer des lieux d'échange et d'entraide pour tous les intervenants et les familles elles-mêmes.¹⁵

Un des éléments particulièrement importants de cette réforme, étant à la base même de l'atteinte de l'objectif de l'égalité des chances pour les enfants du Québec, fut grandement médiatisé sous le vocable de « places à 5\$ ». Progressivement, le gouvernement du Québec subventionne des places en services de garde régis pour lesquelles les parents n'ont qu'à déboursier 5\$ par jour. Ces places à contribution réduite (PCR) donnent accès à 10 heures de services éducatifs par jour, un repas, deux collations et tout le matériel utilisé à des fins éducatives.¹⁶ Ce service se voulant universel, tous les enfants québécois y sont admissibles, sans égard aux critères personnels ou familiaux.¹⁷ Cependant, tous les groupes d'âges n'ont pas eu accès à ce service en même temps, puisque l'agenda d'introduction des PCR avait été conçu ainsi :

- 1^{er} septembre 1997 : pour les enfants de 4 ans
- 1^{er} septembre 1998 : pour les enfants de 3 ans
- 1^{er} septembre 1999 : pour les enfants de 2 ans
- 1^{er} septembre 2000 : pour tous les enfants de moins de 2 ans.¹⁸

Ces places sont disponibles, selon le nombre alloué par le MFE, dans les services de garde en milieu familial ou en installation.

¹⁵ MFE, *La politique familiale, un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants*, Québec, Publications du Québec, 1999, p.15-17.

¹⁶ MFE, *La politique familiale*, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/3_politique-familiale .

¹⁷ Au départ, ces PCR devaient être accessibles pour les enfants de parents sur le marché du travail, aux études ou en démarche d'insertion seulement. L'universalité du programme ayant fait l'objet de fortes demandes de la part des parents, le gouvernement a révisé en ce sens sa politique de départ. (Voir *Le bilan de la mise en œuvre des dispositions du Livre blanc*, du MFE produit en 1999.)

¹⁸ MFE, *La politique familiale*, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/3_politique-familiale .

De plus, certaines de ces PCR peuvent être dispensées à des familles à faible revenu qui n'auront pas à déboursier la totalité du 5\$ par jour exigé normalement. Ainsi, pour certaines familles, ces places peuvent coûter moins de 3\$, par exemple les familles inscrites à l'Aide de dernier recours pourront se voir attribuer des places gratuites en services de garde. Ces places sont souvent réparties entre les familles selon les recommandations d'organismes concernés par la dynamique familiale, notamment les CLSC, et à la suite d'ententes avec le MFE.¹⁹

Une autre mesure, un peu moins médiatisée mais toute aussi importante pour la progression des objectifs visés, fut celle de l'instauration d'un programme éducatif commun à tous les services de garde régis au Québec, tous modes confondus. Ce programme basé sur le jeu, et s'harmonisant au programme pédagogique en vigueur dans les maternelles québécoises, repose sur trois grands objectifs qui visent:

1. le développement global et harmonieux de l'enfant;
2. une intervention éducative de qualité; et
3. la continuité éducative.²⁰

Le MFE insiste d'ailleurs dans ses textes officiels sur l'insertion des interventions envers les enfants âgés de 0-4 ans dans la mission éducative du gouvernement, ces interventions constituant une étape de préparation importante pour le développement de nos futurs citoyens. Ainsi, depuis le 1^{er} septembre 1997 tous les services de garde régis, en milieu familial et en installation, se doivent de se conformer à ce programme universel, mais qui peut être adapté aux différents milieux et aux besoins des enfants

¹⁹ MFE, *La politique familiale, un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants*, p.17-18.

²⁰ MFE, *La politique familiale*, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/3_politique-familiale.

considérés individuellement.²¹ Ce programme avait auparavant fait l'objet d'une expérimentation qui s'était avérée concluante dans certains milieux défavorisés.

Finalement, allant de pair avec les transformations du réseau des services de garde à la petite enfance, la politique familiale a aussi instauré uniformément sur le territoire québécois la maternelle à temps plein pour tous les enfants (cette mesure demeure toutefois facultative bien qu'elle rejoigne 98% des enfants concernés)²². Certaines écoles offrent aussi la maternelle à demi temps pour les enfants de 4 ans provenant de milieux défavorisés. À cela s'ajoute des places en services de garde à faible coût (5\$) pour les enfants d'âge scolaire. Ceux-ci ont accès à ce service à raison d'un maximum de 5 heures pour les jours de classe et de 10 heures pour les journées pédagogiques. Ce service de garde est majoritairement offert par les écoles, mais il peut aussi être dispensé selon les besoins et les ressources en place, aux mêmes conditions, par les CPE environnants.²³

Le questionnement

Selon Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, réaliser une analyse de mise en œuvre de politiques publiques revient à comparer ce que les gouvernements veulent faire à ce qui se fait « sur le terrain »²⁴. Il s'agit de comparer les décisions politiques à l'implantation concrète par les divers acteurs. Ainsi, pour ce qui est des politiques publiques qui nous préoccupent, soit les mesures modifiant le réseau des services de

²¹ MFE, *La politique familiale, un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants, des réponses à vos questions*, Québec, Publications du Québec, 1999, p.9.

²² MFE, *La politique familiale*, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/3_politique-familiale.

²³ *Ibidem*.

²⁴ MÉNY, Yves et Jean-Claude THOENIG, *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p.237.

garde au Québec, il faut comparer l'ensemble du développement des services à la petite enfance aux décisions politiques originelles et aux objectifs visés.

Ce qui est intéressant dans ce cas, c'est le contraste des réactions selon les étapes de production, d'annonce et de mise en œuvre des politiques. Lors des premières annonces gouvernementales de la réforme, les réactions furent dans l'ensemble positives. Les commentaires relevaient l'audace de la réforme, parlaient d'une grande avancée de la société québécoise, ou encore, discutaient du rattrapage d'un retard dramatique dont souffrait notre société comparativement à d'autres sociétés occidentales. À côté de ces critiques positives on pouvait évidemment retrouver certaines réticences, notamment en regard du financement éventuel de ces mesures, mais jamais les doutes quant aux résultats recherchés n'ont atteint le pessimisme rencontré lors de l'étape de la mise en œuvre. Après le 1^{er} septembre 1997, les dénonciations relatives, par exemple, au manque de places en services de garde, aux erreurs d'évaluation de la hausse de la demande provoquant une surchauffe du système, au décalage entre ce qui est offert et ce qui fait l'objet de besoins réels des populations concernées, vont se multiplier jusqu'à remettre en cause, pour certains, le bien fondé des mesures mises de l'avant. Ces réactions furent si vives, qu'elles amenèrent plusieurs ajustements en cours de mise en œuvre.

La réponse ne comble pas jusqu'à maintenant l'ensemble des attentes créées par l'annonce originelle. Mais il ne s'agit pas simplement d'un manque de places. Si ce problème, fortement médiatisé, semble se poser en obstacle à l'atteinte de l'égalité des chances, la question plus discrète de la qualité des services offerts sur l'ensemble

du territoire québécois pose tout aussi directement la question de l'égalité, qui était partie intégrante de la politique annoncée.

Ces questionnements ne sont pas nouveaux. Peu avant l'annonce de la réforme, le Secrétariat à la Famille attirait l'attention du gouvernement sur les disparités régionales entre les couvertures des besoins en matière de services de garde à l'enfance²⁵ et le Conseil Supérieur de l'éducation doutait de la qualité des services que l'on pouvait assurer dans les services de garde en milieu familial comparativement aux services offerts en garderies²⁶. Ces politiques ont maintenant plus de trois ans d'existence, quel bilan peut-on dresser aujourd'hui ? Doit-on comprendre que l'objectif de l'égalité des chances pour tous les enfants se voit maintenant déclassé par d'autres, par exemple celui de faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles en répondant par tous les moyens aux besoins des parents en matière de services de garde ?

Il semble qu'effectivement ces deux objectifs au cœur même de cette réforme ne reçoivent pas la même attention, ni les mêmes ressources de la part du gouvernement. D'un côté l'augmentation du nombre de places disponibles et l'abaissement des coûts pour l'utilisation des services de garde sur l'ensemble du territoire québécois peuvent nous permettre de parler d'une réelle priorité d'action pour le gouvernement. Il me sera possible d'étudier cette priorité en analysant l'évolution du développement du réseau des services de garde globalement et régionalement. De l'autre côté, le manque d'évaluation de la qualité des services de

²⁵ SECRÉTARIAT À LA FAMILLE, *Famille en tête 1995-1997*, Québec, Publications du Québec, 1994, p.73.

garde implantés et le manque de contrôle quant aux équivalences entre les divers types de services (notamment les volets en installation et en milieu familial) nous permettent de croire que l'objectif d'égalité des chances fut littéralement déclassé par le premier objectif dans la foulée de la hausse fulgurante de la demande de PCR que l'entrée en vigueur de la réforme a entraînée. L'étude du développement du réseau selon les types de garde et la comparaison des deux volets ciblés par la réforme, la garde en installation et la garde en milieu familial, devrait me permettre de vérifier ce « déclassement » potentiel d'objectifs.

Le plan du travail

La démonstration que je veux faire dans ce mémoire comporte trois parties complémentaires, divisées en trois chapitres. Le premier chapitre présente une description de l'évolution des services de garde à l'enfance depuis le 1^{er} septembre 1997. Cette première section rassemble les diverses réalités québécoises dans l'optique de dresser un portrait global de la situation de la mise en œuvre au Québec. Le second chapitre se penche plus spécifiquement sur les expériences régionales et locales de mise en œuvre. Dans un premier temps, les données statistiques relatives aux services de garde en régions font l'objet d'une comparaison. Ensuite, des entrevues réalisées avec différents responsables qui vivent cette réforme au jour le jour viennent apporter des témoignages personnels quant aux réussites et aux difficultés vécues sur le terrain par ceux et celles qui appliquent ces mesures gouvernementales. Finalement, le troisième chapitre présente un bilan, une

²⁶ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Pour un développement intégré des services éducatifs à la petite enfance : de la vision à l'action*, Sainte-Foy, Édité par le Conseil supérieur de

évaluation plus personnelle de la mise en œuvre jusqu'à maintenant, avec un accent tout particulier sur l'objectif de l'égalité des chances. Il serait faux de voir dans cette étude un bilan exhaustif d'une démarche gouvernementale qui n'est pas encore complétée. Il s'agit davantage d'une interprétation d'ensemble des données disponibles jusqu'à maintenant.

Un portrait global

L'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques repose, à la base, sur la comparaison de « ce qui devrait être » et de « ce qui est » ou, comme l'écrivent Mény et Thoenig, l'analyste « va chercher à confronter la théorie à la pratique, le schéma prescriptif aux faits réels qu'il peut observer. »²⁷ Le propos de ce premier chapitre est justement de présenter cette comparaison, dans une perspective d'ensemble. La première section porte sur la théorie ayant fait l'objet d'études ultérieures dont se sont inspirés les concepteurs de la politique concernant les services de garde. Il s'agit de préciser « ce qui devrait être ». La deuxième section présente plutôt « ce qui est » et dresse un portrait général de l'évolution des services de garde à l'enfance, de 1997 à aujourd'hui. Je commencerai d'abord par relater de façon chronologique les différentes étapes de la mise en œuvre, en accordant une attention particulière aux différents ajustements politiques qui sont intervenus, pour ensuite présenter quantitativement le développement de ce secteur. La troisième section est en quelque sorte une mise au point où je résume les différents apports de cette mise en œuvre, pour conclure par un bref portrait des futures étapes, « ce qui reste à faire ».

À la base, la théorie

Qu'est-ce qu'une politique familiale ? Selon une étude de l'IRPP, « Une politique d'aide à la famille n'est pas une politique de lutte à la pauvreté. Il ne s'agit pas non plus d'une politique d'incitation au travail. Non, une politique d'aide à la

²⁷ MÉNY, Yves et Jean-Claude THEONIG, *loco citato*, p.254.

famille est basée sur la reconnaissance, par la collectivité, des bénéfiques qu'elle tire du projet parental, projet par ailleurs complexe et parsemé d'embûches. »²⁸ Ce qu'il nous faut retenir de cette tentative de clarification, c'est qu'une politique familiale en est une d'aide, justifiée par la reconnaissance de l'importance de la famille. L'ensemble des spécialistes dont j'ai pu consulter les travaux s'entendent pour dire que le Québec souffrait dans ce secteur d'un important retard par rapport aux autres pays industrialisés et que cette nouvelle politique, dont un important volet s'intéresse à la question de la petite enfance, vient moderniser des politiques qui en avaient bien besoin.²⁹

L'intervention étatique par le biais d'une politique familiale digne de ce nom au Canada et au Québec n'est pas le fait d'une longue tradition. Cependant, l'aide gouvernementale aux familles, et surtout aux enfants, fait partie du paysage politique depuis quelques décennies. Dans un ouvrage récent, Dominique Marshall situait l'origine des droits universels au Canada à l'époque de l'instauration des premières allocations familiales et de l'obligation scolaire.³⁰ Selon cette auteur, il était plus facile pour les instances gouvernementales de l'époque, de légitimer aux yeux de la population l'intrusion de l'État dans un domaine qui était jusque là privé, si les interventions étaient destinées aux enfants. Dès le départ, la volonté de réduire les inégalités entre les enfants a pris la forme d'un objectif d'accroissement de « l'égalité

²⁸ BARIL, Robert, LEFEBVRE, Pierre et Philip MERRIGAN, *La politique familiale : ses impacts et les options*, Collection Choix, volume 3, numéro 3, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, décembre 1997, p.43.

²⁹ Voir sur ce point notamment : *ibidem*, p.3, aussi Le CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *loco citato*, p.77 et BOUCHARD, Camil, « Le Québec, un cas à part en Amérique du Nord », *Le Devoir*, 8/11/97, A11.

³⁰ MARSHALL, Dominique, *Aux origines de l'État-providence*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1996, p.131.

de départ ».³¹ Ces réflexions m'ont amenée à questionner la présente réforme des services de garde dans le sens de cette « tradition » de valorisation de l'égalité pour tous les jeunes enfants.

Ce qui apparaît clairement dans l'étude de l'état du système des services de garde au Canada, c'est qu'il y a absence d'un véritable réseau supporté par une politique cohérente. Plusieurs auteurs se sont penchés sur cette question sans arriver à dresser le portrait d'une tendance dominante, sinon celle de la diversité et d'un manque flagrant de stratégie nationale. Pour Martha Friendly et Lisa Powell, l'explication de cette lacune se résume en la non-résolution d'un important débat concernant ce secteur en constante expansion.³² En fait, l'État canadien ne s'étant pas même prononcé sur le caractère public ou privé de ce domaine³³, il est difficile actuellement de croire en une prochaine politique définissant la stratégie pour le pays. Il semble donc en résulter un développement non-structuré où le manque de service se fait sentir dans toutes les régions canadiennes.³⁴ Une étude portant sur les travailleuses et travailleurs des services de garde au Canada, réalisée en 1998 pour The Child Care Sector Study Steering Committee, dresse un portrait relativement complet des services de garde pour chacune des provinces. La conclusion est simple : « Not all provinces and territories regulate the same types of services. »³⁵ Pourtant, un certain consensus émerge chez les chercheurs qui ont abordé cette question, en ce qui a trait aux besoins exprimés et aux fonctions qui doivent être remplies. Les

³¹ *Ibidem*, p.139.

³² POWELL, Lisa, « Family Behaviour and Child Care Costs : Policy Implications », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, p. 11,14.

³³ FRIENDLY, Martha, « What is the Public Interest in Child Care », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, p.6.

³⁴ *Ibidem*, p.3.

services de garde à la petite enfance devraient répondre à la fois aux droits des enfants et aux besoins des parents en offrant des expériences enrichissantes contribuant au développement positif de chaque enfant et facilitant l'accès au travail ou aux études, pour leurs parents.³⁶ Il est donc nécessaire, selon les auteurs consultés, de miser sur un réseau de services de garde de qualité largement accessible par un nombre de places suffisant et des coûts d'utilisation abordables. On en revient ainsi à la notion primordiale d'égalité matérialisée dans des services améliorés et disponibles pour tous.³⁷

Les études portant sur la réforme québécoise de 1997 sont encore peu nombreuses, mais quelques auteurs s'y sont attardés, notamment lors de son annonce, dans le but d'analyser les objectifs ciblés et les mesures choisies. Robert Baril, Pierre Lefebvre et Philip Merrigan ont porté un regard critique sur cette politique dans leur étude parue à la fin de l'année 1997, *La politique familiale : ses impacts et les options*. Pour ces chercheurs, cette politique est porteuse de deux initiatives positives, soit celle de moderniser une politique familiale en intégrant cet important volet concernant les services de garde à la petite enfance et, celle de miser sur le développement des enfants en très bas âge par le biais de services de garde éducatifs.³⁸ Cependant, certaines mesures choisies pourraient être porteuses d'effets pervers qu'il ne faut pas, selon eux, négliger. Ainsi, si l'accessibilité des services de garde a une importance primordiale dans l'atteinte des objectifs ciblés, la flexibilité

³⁵ BEACH, Jane, BERTRAND, Jane et Gordon CLEVELAND, *Our Child Care Workforce*, Ottawa, The Child Care Sector Study Steering Committee, 1998, p.18.

³⁶ *Ibidem*, p.51, et LERO, Donna S., « Principles for Sound Child Care Policy Development », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997p.39.

³⁷ KRASHINSKY, Michael et Gordon CLEVELAND, « Rethinking the Rationales for Public Funding of Child Care », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, p.18.

³⁸ BARIL, Robert, LEFEBVRE, Pierre et Philip MERRIGAN, *loco citato*, p.3, 29.

de ces mêmes services l'est tout autant, surtout en ce qui à trait à l'accroissement de l'accès au marché du travail pour les parents.³⁹ Martha Friendly, Lisa Powell et le Conseil du Statut de la femme abondent dans le même sens lorsqu'ils rappellent la grande étendue des besoins des familles en matière de services de garde, ajoutant que cette uniformisation des services offerts risque de restreindre de façon très marquée la souplesse de l'offre et, donc, le choix des parents.⁴⁰ La question problématique du manque de places pour l'ensemble des familles ayant des besoins a aussi fait l'objet de vives critiques des différents chercheurs. L'universalité des services est remise en question par Baril, Lefebvre et Merrigan qui jugent la mesure « trop ambitieux [se] compte tenu des ressources accordées. »⁴¹ Il aurait mieux valu, selon eux, cibler les familles et les enfants ayant des besoins majeurs et pressants.

Mais là où ce projet de développement prend tout son sens, c'est lorsqu'on aborde la question des stimulations éducatives envers les enfants de 0-4 ans. Une étude québécoise centrale sur cette question est le rapport du Groupe de travail pour les jeunes, présidé par M. Camil Bouchard, intitulé *Un Québec fou de ses enfants* et produit en 1991. Une des idées qui est avancée dans ce document, et qui fait aussi l'objet de l'argumentaire de plusieurs autres textes qui ont suivi ce dernier⁴², est celle de l'importance des économies potentiellement réalisables à partir d'investissements dans le développement des enfants en bas âge. Les chiffres fréquemment avancés par les chercheurs se résument à une économie probable de 7\$ pour chaque 1\$

³⁹ *Ibidem*, p.30.

⁴⁰ FRIENDLY, Martha, *loco citato*, p.5, POWELL, Lisa, *loco citato*, p.11,15 et CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *La société et les familles : miser sur l'égalité et la solidarité*, Québec, Conseil du Statut de la femme, mai 1997, p.53.

⁴¹ BARIL, Robert, LEFEBVRE, Pierre et Philip MERRIGAN, *loco citato*, p.29.

⁴² Notamment, BARIL, Robert, LEFEBVRE, Pierre et Philip MERRIGAN, *loco citato*, et le numéro spécial de *Options politiques* portant sur les services de garde aux enfants, janvier/février 1997.

d'investissement. Des études américaines et européennes ont en effet réussi à associer plusieurs changements positifs au dépistage et à l'intervention éducative en très bas âge.⁴³ Selon le Groupe de travail, les services de stimulation précoce peuvent à certains égards compléter ou même compenser une éducation familiale « déficiente » et permettre un rattrapage, qui a d'autant plus de chance de porter des résultats positifs qu'il est amorcé très tôt dans la vie de l'enfant. De la même façon, il a aussi été prouvé que les interventions tardives, par exemple les interventions auprès des adolescents, coûtent plus cher et ont un taux de réussite moins élevé puisqu'elles arrivent « trop tard ». Le Groupe de travail va même jusqu'à parler d'une « perte collective »⁴⁴ lorsqu'il aborde la question de l'intervention dite tardive. Il serait possible de déceler une part importante des problèmes que vont fort probablement vivre les jeunes à l'adolescence ou à l'âge adulte, en observant ces enfants à l'âge de trois ans.⁴⁵ Il est donc capital d'intervenir à cet âge peu avancé.

En plus de miser sur la prévention, le Groupe de travail favorise la concertation de l'ensemble des intervenants reliés de près ou de loin à la famille, la continuité éducative tout au long du développement de l'enfant, la souplesse dans l'optique de répondre à la grande diversité des besoins, et un meilleur recours aux services existants et à l'expertise disponible à la base. Sans rejeter les interventions faites auprès des jeunes plus âgés, ce rapport insiste surtout sur l'investissement dans

⁴³ BARIL, Robert, LEFEBVRE, Pierre et Philip MERRIGAN, *loco citato*, p.29.

⁴⁴ GROUPE DE TRAVAIL POUR LES JEUNES, *Un Québec fou de ses enfants*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, Direction des communications, 1991, p.52.

⁴⁵ *Ibidem*, p.40.

le secteur de la petite enfance : « À tout prendre, vaut mieux intervenir d'abord massivement et rigoureusement dans les milieux des tout-petits. »⁴⁶

À la suite de la lecture des études portant sur les services de garde à la petite enfance, il me semble évident qu'au Québec, comme au Canada, cette question se retrouve à l'ordre du jour pour les gouvernements en place et que cette situation devrait perdurer encore pour quelque temps. Par la mise en œuvre des mesures contenues dans la politique familiale de 1997, le gouvernement du Québec tente de concrétiser une aide aux parents et aux enfants, revendiquée par les familles et appuyée par les spécialistes de ce domaine d'interventions étatiques. Des espoirs ont été exprimés de part et d'autres, mais aussi plusieurs craintes se sont faites entendre lors de la création de cette réforme. L'analyse de mise en œuvre que je présente dans ce texte se veut une première démarche d'étude des résultats obtenus, en cours d'implantation. Ce type d'étude devrait permettre d'observer dans quelle mesure les craintes et les espoirs se vérifient jusqu'à maintenant, et dans quelle direction semble s'orienter l'atteinte des objectifs d'ici à la fin de la période de mise en œuvre prévue.

Évolution de 1997 à aujourd'hui

Pour dresser un portrait général de l'évolution de la mise en œuvre depuis l'entrée en vigueur des lois encadrant le secteur des services de garde, je décrirai d'abord chronologiquement les grandes étapes qui ont marqué son implantation. Je traiterai par la suite de l'évolution administrative qu'a amenée cette réforme, et particulièrement du passage de l'Office de Service de Garde à l'Enfance (OSGE), chargé d'encadrer le secteur des services de garde à la petite enfance depuis de

⁴⁶ *Ibidem*, 164.

nombreuses années, au MFE, responsable de l'ensemble des mesures destinées à la famille. J'aborderai ensuite l'analyse portant sur l'évolution « chiffrée » des services de garde.

Brève chronologie

Depuis le 23 janvier 1997, jour de l'annonce officielle du contenu de la politique familiale devant entrer en vigueur au cours de cette même année, de grandes étapes sont venues marquer son développement⁴⁷. Après le dépôt des projets de lois relatifs à la modification des services de garde au Québec, le 15 mai 1997, ont suivi jusqu'au 19 juin suivant, l'ensemble des démarches habituellement nécessaires à l'adoption d'une loi (par exemple, consultations d'intervenants concernés, étude en commission parlementaire). Pendant cette période, de nombreuses négociations se sont engagées entre le gouvernement et les représentants des garderies sans but lucratif, dans le but d'en venir à une entente sur le financement des PCR devant entrer en vigueur le 1^{er} septembre 1997. Des discussions avaient également lieu avec les garderies privées, qui étaient exclues de cette réforme et craignaient une mort annoncée. Des manifestations et des menaces de grèves ont fait partie de ces démarches de négociation. Il en est finalement ressorti une entente de financement assurant aux services de garde sans but lucratif qu'aucune perte financière ne serait encourue par l'entrée en vigueur des places à 5\$, et une entente de location de places dans les établissements de garde privée, devant mener les garderies à but lucratif à se convertir en CPE sans but lucratif dirigés par un Conseil d'administration composé

⁴⁷ Les quotidiens et communiqués ministériels ont été utilisés à titre de référence pour la reconstitution présente.

majoritairement de parents. Ces négociations, il est aisé de le comprendre, ont duré de longues semaines.

Vient ensuite l'étape de l'entrée en vigueur des différentes mesures annoncées, soit, le 2 juillet 1997, la création du MFE et, le 1^{er} septembre, l'entrée en vigueur officielle du réseau des CPE d'abord, des PCR pour les enfants de 4 ans ensuite, et finalement, le programme éducatif commun à tous les services de garde régis (dont les documents officiels ne firent l'objet d'une vaste distribution que le 4 septembre 1997).

L'année 1998 en fut une de grande incertitude. D'abord parce qu'elle fut marquée par les premières expérimentations de cette vaste réforme, avec les inévitables erreurs et failles à revoir, mais aussi par la nécessité de poursuivre la mise en œuvre telle qu'elle fut annoncée auparavant. Cette année-là a donc vu naître l'engouement pour les PCR, avec le phénomène des listes d'attente dans l'ensemble des CPE, la croissance fulgurante des coûts reliés à la mise en œuvre, dépassant de plusieurs millions les prévisions établies et, finalement, les premières critiques provenant du milieu et remettant en question la qualité de la planification ayant précédé la mise en œuvre. Il en est résulté de grandes hésitations quant à l'entrée en vigueur des PCR pour les enfants de 3 ans, alors que Mme Marois croyait devoir réviser les échéanciers. À ce sujet, la décision gouvernementale, annoncée en période électorale, était claire : les échéanciers seraient respectés et même devancés pour les enfants de moins de 2 ans. Devant la multiplication des demandes de PCR, le MFE a aussi demandé au Bureau de la Statistique du Québec (BSQ) de mener une enquête

sur les besoins des familles en matière de services de garde (la dernière enquête de ce type datait de 1993).

La troisième année de la mise en œuvre de la politique familiale, l'année 1999, fut celle de la consolidation. La mise en œuvre étant déjà relativement avancée, il s'agissait maintenant de poursuivre et d'approfondir. On a ainsi assisté à l'entrée en vigueur des PCR pour les enfants de 2 ans, à des négociations et à l'implantation d'un plan de redressement salarial pour l'ensemble des travailleuses et des travailleurs du secteur des services de garde à l'enfance, avec un investissement de 148 millions, et aussi, à la parution des résultats de l'enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde confirmant la tendance observée dans les différents milieux : la création des PCR est responsable de la hausse fulgurante des demandes de places en services de garde régis. En cours d'année, la ministre du MFE, Mme Nicole Léger, a fait modifier la loi initiale régissant les services de garde à l'enfance de manière à pouvoir résoudre certains des problèmes constatés en cours de mise en œuvre. Mme Léger y a, entre autres, inséré la possibilité de mettre sur pied des projets pilotes devant répondre à divers besoins familiaux atypiques et, aussi, y a fait augmenter partiellement son pouvoir de dérogation, celui-ci pouvant être utilisé dans certaines circonstances pour faciliter le développement de services lorsque les besoins se font particulièrement pressants. Cette même année, la ministre Léger a entrepris une tournée des régions devant aussi servir à connaître les divers besoins et difficultés vécus selon les différentes réalités régionales. Finalement, l'année 1999 a aussi été marquée par un rapport particulièrement sévère de la part du Vérificateur général du Québec à l'endroit du MFE. Le rapport déplorait notamment

le manque de prévision quant aux outils devant servir à l'évaluation des résultats de ces mesures coûteuses.⁴⁸

Bien que les bilans de l'année en cours ne soient pas encore faits⁴⁹, cette année aura été celle de la poursuite de la mise en œuvre, les PCR pour les enfants de moins de 2 ans venant compléter l'implantation progressive amorcée en 1997. De plus, une large campagne de promotion de la profession d'éducatrice et d'éducateur en service de garde à la petite enfance fut mise sur pied dans l'optique d'augmenter le nombre de travailleuses et travailleurs potentiels dans ce secteur où une pénurie se fait déjà sentir. Une des dernières annonces du MFE fut celle de la mise sur pied de projets pilotes de garderies à horaire atypique, offrant des services de garde de soir, de nuit et de fin de semaine. Ces projets servent à tester les demandes véritables pour ce type de services et leur viabilité selon les différents milieux.

Cette brève revue de la mise en œuvre des dispositions de la politique familiale concernant les services de garde à l'enfance ne nous permet que de dresser un portrait à larges traits de ce qui s'est vécu à l'échelle de la province. Je reviendrai tout au long des pages suivantes sur différents moments de cette mise en œuvre.

L'évolution administrative : de l'Office au Ministère

Le 2 juillet 1997 fut créé le MFE regroupant les effectifs, activités, droits et obligations de l'OSGE et du Secrétariat à la Famille. Cet important changement dans les instances administratives responsables du secteur de la garde à l'enfance a eu deux conséquences majeures : une certaine complexification au niveau de la gestion de ce

⁴⁸ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, tome II, Québec, Publications du Québec, 1999, p.85.

domaine d'activités, et une augmentation de la visibilité de ce même domaine et ce, autant dans sa relation avec la population que dans sa relation avec le gouvernement québécois. Plusieurs des intervenants interrogés ont mentionné une croissance de la reconnaissance de l'importance de ce secteur d'activité depuis qu'il relève directement du MFE, contrairement à un « simple » office gouvernemental.

Pour présenter ces transformations, j'utilise largement les données contenues dans les rapports annuels, de l'Office d'abord et du Ministère ensuite, présentés chaque année à l'Assemblée Nationale du Québec. Cela me permet de comparer les différences de mandats, d'effectifs, et de budgets encadrant les activités gouvernementales. De plus, il me paraît intéressant de voir de quelle manière les différents intervenants peuvent entrer en relation avec ces nouvelles institutions.

La lecture des mandats de l'OSGE et du MFE nous donne un aperçu de la complexité qu'a apportée ce transfert de charge. Ainsi, la *Loi sur les services de garde à l'enfance* instituant en 1979 l'OSGE, « charge l'Office de veiller à ce que soient assurés des services de garde à l'enfance de qualité et de promouvoir un développement harmonieux de ces services avec les autres politiques familiales. »⁵⁰

Alors qu'en 1997, la *Loi sur le ministère de la Famille et de l'Enfance et modifiant la Loi sur les services de garde à l'enfance* établissait que le MFE :

a pour mission de valoriser la famille et l'enfance et de favoriser leur plein épanouissement, tout en veillant à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière familiale. [...] En ce qui a trait à la famille, le Ministère doit veiller à ce que les familles aient un milieu de vie qui leur offre des services répondant à la diversité de leurs besoins [...] À l'égard de l'enfance, le Ministère doit établir les objectifs favorisant l'épanouissement

⁴⁹ Le rapport annuel du MFE pour l'an 1999-2000 devrait paraître au printemps 2001.

⁵⁰ OSGE, *Rapport annuel 1996-1997*, Québec, Publications du Québec, 1997, p.11.

des enfants et favoriser la participation de chacun des parents au projet éducatif de son enfant.⁵¹

Ces deux citations nous indiquent l'étendue de l'action du MFE comparativement à l'OSGE, qui ne se limite plus au seul secteur des services de garde mais qui devient l'organisme central pour ce qui est de toutes les questions familiales. En ce sens, le MFE est responsable de l'ensemble de la mise en œuvre de la politique familiale comprenant aussi l'allocation familiale unifiée et les congés parentaux.

La relation entre le MFE et le gouvernement, comparativement à celle qui impliquait l'OSGE, et par le fait même la relation qu'entretient maintenant le gouvernement avec le milieu des services de garde, s'en trouve grandement modifiée. Le MFE obtient en effet la compétence d'élaborer et de proposer toutes mesures pouvant contribuer à l'épanouissement des familles. De simple exécutant qu'était l'OSGE, le MFE donne une voix au Conseil des ministres au secteur de la famille, particulièrement celui des services de garde qui « vola la vedette » aux autres mesures gouvernementales depuis le début de la mise en œuvre de la politique familiale il y a 3 ans. Dans cette optique, le *Rapport annuel* de 1997-1998 insiste sur l'importance de ce ministère nouvellement en fonction, ceci démontrant la priorité gouvernementale accordée à ce secteur.⁵² Par cette promotion dans la hiérarchie gouvernementale, tous les intervenants de la petite enfance vous le diront, les travailleurs et travailleuses de ce domaine ont acquis une reconnaissance de leur apport à la collectivité, ce que l'OSGE n'avait jamais réussi à faire jusqu'à ce jour, en près de 20 ans d'existence.

⁵¹ MFE, *Rapport annuel 1997-1998*, Québec, Publications du Québec, 1998, p.9 et 13.

⁵² MFE, *Rapport annuel 1997-1998*, p.9.

Lorsqu'on parle d'un ministère aux fonctions élargies comparativement à un office dont les activités étaient plus spécialisées, on parle aussi d'une croissance des effectifs et des budgets pour remplir une mission plus large. Ainsi, si l'OSGE en 1997 se composait d'un effectif total de 92 postes, le MFE en comptait pour sa part 290 en 1998 et 338 en 1999.⁵³ Une évolution similaire se remarque aussi du côté des budgets ministériels. Évidemment, les dépenses de transferts ont connu depuis 1997 une croissance importante; elles atteignaient 231 374 194\$ à la dissolution de l'OSGE avant de passer à 289 860 303\$ à la fin de la première année d'activité du MFE, puis à 405 190 737\$ en 1998-1999.⁵⁴ La répartition de ces dépenses de transfert évolue en concordance avec le développement des services de garde. Ainsi, avant la réforme, le poste de dépenses drainant la majeure partie des sommes était celui de l'aide financière aux parents alors que depuis le début de la mise en œuvre de la réforme de la politique familiale, l'aide au fonctionnement, couvrant les dépenses reliées au développement des services de garde éducatifs québécois, est le poste de dépenses le plus imposant.

Le siège social du MFE ayant ses bureaux à Montréal, le contact avec les intervenants des milieux des services de garde se concrétise à deux niveaux. Tout d'abord, le développement du réseau s'harmonise avec les besoins des régions selon les analyses des divers Conseils Régionaux de développement (CRD). La procédure est la suivante : les demandes du milieu en matière d'allocation de PCR sont acheminées au MFE qui retourne cette demande au CRD concerné, qui recommande

⁵³ OSGE, *Rapport annuel 1996-1997*, p.15, MFE, *Rapport annuel 1997-1998*, p.16, MFE, *Rapport annuel 1998-1999*, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/2_ministere/rapport, 2000.

⁵⁴ OSGE, *Rapport annuel 1996-1997*, p.17, MFE *Rapport annuel 1997-1998*, p.23, MFE, *Rapport annuel 1998-1999*, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/2_ministere/rapport.

une démarche à suivre au MFE, à qui revient la décision finale. Les intervenants familiaux d'une même région, par exemple les gestionnaires de CPE, sont aussi associés à une agente de développement régionale qui agit à titre de « porte d'entrée » pour ces collaborateurs au MFE. Il sera intéressant un peu plus loin de voir de quelle manière ces interlocuteurs de première importance, les CRD et les agents de développement régionaux, vont influencer la mise en œuvre des mesures généralisées à l'ensemble du territoire.

L'évolution des services de garde à l'enfance

La situation des services de garde à l'enfance a bien changé au cours des dernières années, surtout depuis le début de la mise en œuvre des mesures contenues dans la politique familiale de 1997. Si le prochain chapitre se penche davantage sur la dimension régionale et locale de cette mise en œuvre, je veux pour l'instant dresser un portrait global de l'évolution de ce secteur. Pour faire une bonne lecture de l'évolution de la mise en œuvre jusqu'à maintenant, il faut constamment se référer aux objectifs à la base de la politique. On se souviendra donc que les objectifs de cette réforme s'adressent à deux groupes cibles, soit les enfants (développement et égalité des chances) et les parents (équité entre les familles et conciliation des responsabilités parentales et professionnelles). En résumé, ce que l'on veut offrir aux familles québécoises ce sont des services de garde éducatifs plus nombreux et plus accessibles. Qu'en est-il advenu après plus de trois ans de mise en œuvre ?

Le premier élément qui peut nous donner des indications quant au développement de ce secteur de service, et qui est par le fait même l'élément le plus

mis de l'avant et le plus médiatisé par les instances gouvernementales, est celui du nombre de places en services de garde régis.

Tableau 1.1⁵⁵

Nombre de places en services de garde au Québec

1996-1997 : Total : 78 864
Garderies : 58 536
MF : 20 328
1998-1999 : Total : 96 688
CPE-inst : 38 918
CPE-MF : 32 816
Garderies : 24 964

Ce qui ressort clairement de ce tableau c'est la hausse totale du nombre de places pour les 0-4ans, 17 824 places en deux ans, qui s'ajoutent aux places déjà développées mais qui étaient auparavant occupées par des enfants de 5 ans fréquentant la maternelle à temps partiel et qui sont maintenant disponibles pour les enfants plus jeunes. Autres éléments importants à noter, ce sont la hausse importante de places en milieu familial et de leur proportion dans l'ensemble des places en services de garde. Ainsi au cours des deux premières années de mise en œuvre, 12 488 places en milieu familial régies par des CPE furent créées, ces dernières représentant 70% de l'ensemble des places développées dans l'ensemble de ce secteur. Si en 1997 la garde en milieu familial représentait près de 26% de l'ensemble des services de garde, la proportion de ce secteur est passée en 1999 à près de 34%, une forte hausse comparativement au développement des autres modes. Pour l'année 1999-2000, le MFE faisait part dans un communiqué d'un total de plus

⁵⁵ Données tirées des *Rapport annuel 1996-1997* et *Rapport annuel 1998-1999*.

de 115 000 places disponibles dans l'ensemble du réseau.⁵⁶ Il faudra attendre le rapport annuel pour obtenir des données plus précises.

Si l'objectif de la hausse du nombre de places en services de garde prend forme d'année en année, l'objectif de l'élargissement de l'accessibilité de ces services se concrétise aussi par l'évolution des tarifs quotidiens.

Tableau 1.2⁵⁷

Moyenne des tarifs quotidiens des services de garde au Québec

1996-1997 : garderies : 20,49\$

MF : 17,68\$

1998-1999 : garderies : 19,93\$

MF : 19,05\$

Mais 1999 : 59 968 places sur 96 698 : 5,00\$

Si les tarifs des places non-subsventionnées par le gouvernement ont peu évolué, la moyenne des tarifs pour les places en milieu familial a même augmenté pendant cette période, n'indiquant pas une croissance de l'accessibilité pour les familles à ce service. Cependant, le nombre de places à 5\$ vient accroître sensiblement cette accessibilité puisque que les PCR représentent 62% du nombre total des places en services de garde. Plus de la moitié des enfants admis dans des services de garde, en 1999 cette mesure s'appliquait aux 2 à 4 ans, profitaient d'un tarif de 5\$ ou moins. Si on se fie à de nombreux chercheurs s'étant penchés sur la question de l'accès aux services de garde et qui prétendaient que le tarif influençait de façon importante le choix des parents quant au service de garde pour leurs enfants, cette baisse importante

⁵⁶ MFE (communiqué ministériel), *Toutes les semaines, 300 nouvelles places de garde sont créées*, 22/6/2000.

⁵⁷ Données tirées des *Rapport annuel 1996-1997* et *Rapport annuel 1998-1999*.

des coûts quotidiens reliés à la garde des enfants serait un pas majeur dans le sens d'une plus grande accessibilité à des services éducatifs de qualité pour les enfants de moins de 5 ans.⁵⁸

Une fois que l'on a considéré l'évolution du nombre des places en services de garde régis et l'évolution des tarifs quotidiens, on serait tenté de conclure que la mise en œuvre de cette réforme donne jusqu'à maintenant les résultats attendus, qui demeurent partiels (les listes d'attente presque sans fin sont les témoins les plus révélateurs de l'incapacité des mesures actuelles de répondre à l'ensemble des besoins des familles québécoises) mais forts positifs et allant dans le sens des objectifs recherchés. Cependant, la question du contrôle de la qualité des services de garde éducatifs ne paraît pas pouvoir faire l'objet d'une conclusion similaire. Ainsi, l'élément central de la réforme devant assurer la qualité des services, soit l'instauration d'un programme éducatif commun à l'ensemble des services de garde régis, ne fait l'objet d'aucune mention dans aucun des rapports ministériels. Ce volet de la réforme est d'ailleurs totalement passé sous silence dans le document du MFE, *La politique familiale, Bilan de la mise en œuvre des dispositions du Livre blanc*, paru en 1999. De plus, les intervenants que j'ai rencontrés pour discuter de la réforme ont affirmé ne pas avoir eu à répondre jusqu'à maintenant à des contrôles de qualité concernant ce volet spécifique de la politique. Il faut tout de même préciser que ce programme a fait l'objet de plusieurs projets pilotes concluants avant la création de la politique familiale de 1997 sous le titre de *Jouer c'est magique !*, conçu d'abord pour être utilisé par des services de garde oeuvrant dans des milieux jugés

⁵⁸ POWELL, Lisa M., « Family behaviour and child care costs : policy implications », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, p.11-15.

défavorisés. Mais, depuis le 1^{er} septembre 1997, ce programme est devenu une obligation sans que le MFE n'ait pu jusqu'à maintenant en contrôler l'application. Des contrôles de qualité concernant par exemple les lieux physiques, les ratios enfants/éducatrices et l'utilisation des subventions gouvernementales, sont par contre effectués de la même façon que sous la direction de l'OSGE. Une des avancées de cette réforme quant à la qualité est de réduire le nombre de services de garde non-régis et donc sans aucune forme de contrôle. Le *Rapport annuel 1998-1999* du MFE faisait état d'une baisse des dénonciations de garde illégale. Alors que leur nombre était de 459 en 1996-1997, elle n'était que de 192 en 1998-1999.⁵⁹ Selon le MFE, cette progression serait un indicateur relativement fiable de la diminution de la présence de ce type de garde sur le terrain.

Mais la question de la qualité des services de garde, qui est par le fait même hautement responsable de l'évolution de l'objectif de l'égalité des chances pour l'ensemble des enfants du Québec, se pose aussi dans la comparaison des modes de garde disponibles et accessibles. Ce qui fait l'objet de questionnement quant à la comparaison de la qualité des services offerts à tous et chacun, questionnement partagé notamment par M. Camil Bouchard⁶⁰ et le Vérificateur général du Québec, est celui de l'équivalence de qualité entre les services de garde offerts dans les installations comparativement au milieu familial. Deux éléments justifient cette remise en question, soit les compétences des éducateurs et éducatrices délivrant ces services et les contrôles directs exercés par l'instance responsable du service, soit le CPE. Ce qu'il nous faut savoir concernant la formation des éducatrices et des

⁵⁹MFE, *Rapport annuel 1998-1999*, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/2_ministere/rapport.

éducateurs, c'est que les installations doivent s'assurer d'offrir un ratio des deux tiers de son personnel possédant l'équivalent d'une formation collégiale (technique en service de garde) ou supérieure. Par contre les responsables de services de garde en milieu familial ne sont soumis à aucun minimum de formation, ceux-ci devant pourtant effectuer les mêmes tâches et appliquer le même programme éducatif. De plus, les responsables de CPE se doivent d'effectuer des visites de contrôle périodiques dans les services de garde en milieu familial qu'ils ont reconnus, de même qu'ils doivent offrir du soutien technique et pédagogique à ces responsables de milieu familial. Cela est bien loin de la réalité des éducatrices et éducateurs travaillant dans les installations et qui sont soumis de façon presque constante à un certain contrôle et qui peuvent bénéficier de soutien plus direct puisqu'ils sont en contact permanent avec leurs superviseurs et conseillers pédagogiques. Présentement, le gouvernement oriente le développement de son réseau de services de garde dans le sens d'une croissance plus grande des services de garde en milieu familial sans annoncer de mesures assurant une équivalence de qualité avec les services en installation. Dans le prochain chapitre, je vais faire le portrait régional et local de la répartition de ces modes de services et tenter d'en tirer certaines conclusions.

Ce qui a été fait et ce qu'il reste à faire

Ce que je voulais présenter dans ce chapitre, était un portrait descriptif de la situation globale de la mise en œuvre des politiques concernant les services de garde éducatifs à la petite enfance depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la politique

⁶⁰ Deux textes parus dans les quotidiens « Le Québec, un cas à part en Amérique du Nord », *Le Devoir*, 8/11/97, A11 et « Un modèle unique de services de garde », *La Presse*, 24/01/97, B3.

familiale, le 1^{er} septembre 1997. À la lumière de la comparaison de « ce qui devait être fait » et de « ce qui a été fait » au niveau de l'ensemble québécois, nous pouvons tirer une première interprétation de ce processus en cours.

Les objectifs de conciliation des responsabilités parentales et professionnelles et d'équité entre les familles semblent en voie de se concrétiser par l'augmentation des PCR disponibles aux enfants de 0-4 ans dans les services de garde régis. Le nombre de places disponibles demeure pourtant insuffisant. Cette pénurie a créé le phénomène généralisé des listes d'attente de plus de deux ans et cela vient assurément réduire la progression des objectifs puisque toutes les familles n'ont pas encore accès à des services éducatifs. Malgré ce problème, que les instances gouvernementales ont placé en priorité pour la consolidation du réseau des services de garde éducatifs, les personnes que j'ai pu interroger en cours d'analyse ont affirmé que cette réforme se doit d'être considérée comme une avancée collective pour la société québécoise.

En ce qui a trait à la mise en œuvre en tant que telle, les premières analyses sont aussi relativement positives. Plusieurs des éléments jugés essentiels pour la réussite de la mise en œuvre, par les auteurs des ouvrages dont je me suis inspirée pour mener mon analyse, se retrouvent dans la présente démarche supervisée par le MFE. D'abord, il est possible d'établir facilement le lien entre les théories qui sous-tendent les solutions choisies pour répondre, du moins partiellement, aux problèmes ciblés. Ensuite, le support politique semble fort présent dans ce processus et ce, autant au niveau de l'allocation des ressources, de la promotion des décisions politiques prises au sommet, et allant de paire avec les précédents, de l'implication politique pour mener à bien ce projet tout en respectant, voire même en devançant les

délais fixés. La création du MFE aura aussi donné un poids plus important dans le jeu gouvernemental à ce récent secteur d'intervention étatique. Autre élément de réussite, la réaction et l'adaptation du politique paraît avoir été présente tout au long de cette mise en œuvre. Quelques exemples supportent cette conclusion, soit le réajustement de la planification des PCR à la suite de la hausse de la demande cautionnée par l'étude du BSQ en 1998, la campagne de promotion de la profession d'éducatrices et d'éducateurs, ou encore la mise sur pied de projets pilotes répondants à des besoins spécifiques.

Là où le tableau ne semble pas aussi probant, c'est au niveau de la concrétisation du projet éducatif, notamment par l'instauration uniforme du programme éducatif. Si cette réforme vise à uniformiser la qualité des services offerts à tous les enfants fréquentant un service de garde quel qu'il soit, le MFE ne s'est pas encore donné les moyens de contrôler, et donc d'assurer ce niveau de qualité. De plus, les moyens utilisés, notamment le choix de miser dans une très large proportion sur la garde en milieu familial pour assurer l'augmentation des places disponibles en services de garde régis, ne fait pas l'unanimité. Le Vérificateur général du Québec dans son rapport de 1998-1999 posait clairement ce problème :

Actuellement, le Québec compose avec un réseau en déploiement où varie, au gré des types de services de garde – volet « installation » ou volet « familial » des Centres de la petite enfance et des garderies à but lucratif, la qualification du personnel et les ratios d'éducatrices diplômées. Or, le ministère n'a pas évalué l'impact de ces éléments sur l'atteinte des objectifs de la politique familiale, soit de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances.⁶¹

⁶¹ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, tome II, Québec, Publications du Québec, 1999, p.85.

Ceci m'amène à noter brièvement ce qui reste à faire pour que soit complétée cette mise en œuvre. D'abord, mentionnons que l'objectif du nombre de places disponibles sur l'ensemble du réseau est de 200 000 places pour l'année 2005-2006.⁶² Une des premières démarches qu'il reste à effectuer est de consolider le réseau pour lui permettre d'atteindre ses objectifs répondant aux problèmes d'accès. Puis, le deuxième volet tout aussi important pour la suite de cette mise en œuvre, est celui de l'évaluation, particulièrement en ce qui a trait au contrôle de qualité, devant conduire à des réajustements essentiels, comme le pointait le Vérificateur général dans son rapport à l'Assemblée Nationale.

Maintenant que nous avons observé la mise en œuvre au niveau provincial, le prochain chapitre se penche davantage sur la mise en œuvre à l'échelle régionale et locale pour tenter de voir si les conclusions globales s'appliquent aux réalités plus spécifiques vécues sur le terrain.

⁶² MFE, *Info-Famille-Enfance*, été 2000, volume 1, numéro 1, p.3.

Un portrait régional et local

Alors que le chapitre précédent était consacré à la description globale des services de garde à l'enfance au Québec, dans ce chapitre, je veux orienter ma description du côté des différentes réalités régionales et locales. Pour ce faire, je poursuis l'étude des données statistiques commencée un peu avant, mais surtout, j'y ajoute les récits de différents intervenants du secteur des services de garde qui ont accepté de me faire part de leur expérience personnelle lors d'entrevues semi-dirigées. Les quelques personnes rencontrées proviennent toutes de la région administrative de l'Estrie, mais oeuvrent dans divers environnements et à divers niveaux de la mise en œuvre de cette réforme. L'Estrie est une région où cohabitent de multiples réalités qui s'apparentent à ce qui peut se vivre ailleurs au Québec et offrent donc un certain potentiel de généralisation. Évidemment, ces quelques rencontres ne peuvent pas me permettre de tirer de larges conclusions sur l'ensemble des spécificités québécoises, mais viennent ajouter à la présente étude un volet plus concret que l'on ne peut retrouver dans aucune autre source quantitative. Pour reprendre les termes utilisés par une responsable lors de notre entretien, ces expériences personnelles viennent ajouter de la couleur à la description statistique en noir et blanc.

Je présente d'abord une section comparative de données régionales dans l'optique d'en tirer certaines tendances quant au développement des services de garde éducatifs, pour ensuite observer de quelle manière les administrations locales oeuvrant dans ce secteur réussissent à adapter une politique générale à un environnement particulier.

Une logique d'uniformisation des services

La mise en œuvre de la réforme des services de garde à l'enfance s'est basée, entre autres, sur deux principes influençant concrètement son application à la grandeur du Québec, soit le principe d'uniformisation, devant mener à terme à l'égalité des chances pour tous, chacun recevant un service similaire, et le principe d'adaptation aux réalités régionales et locales, assurant le respect des différences présentes dans le milieu. Il y a quelque chose de paradoxal dans le fait de vouloir à la fois uniformiser et respecter les différences, que les responsables ont solutionné par une méthode d'implantation consistant à faire reposer l'élément déclencheur de tous les projets de développement sur les intervenants du milieu.

Ainsi, si je me reporte aux entrevues qui m'ont été accordées par des intervenantes de la petite enfance, notamment une directrice d'un CPE à Sherbrooke et une coordonnatrice pour le CRD Estrie, tous les projets de développement selon les paramètres de la réforme ont d'abord fait l'objet d'une demande de la part des gestionnaires des CPE en place. Concrètement, les gestionnaires de CPE ont dû, au cours de l'été 1997, évaluer leurs besoins et acheminer des demandes de places de services de garde selon le ou les modes choisis au MFE qui, après études, accordait ou non les places supplémentaires demandées. Ce type de procédure s'est répété chaque année, surtout relativement à l'entrée progressive des PCR selon l'âge des enfants, mais s'est ajouté au fil des années et selon les régions, le CRD qui devait

étudier les demandes acheminées au MFE pour ensuite recommander au MFE la marche à suivre en fonction des besoins globaux de la région concernée. Ce qu'il nous faut donc retenir de cette façon de procéder, c'est que ce sont les intervenants du milieu, les responsables de services de garde qui sont à la base même de toutes les démarches de développement et ce, autant au niveau de la garde en installation que de la garde en milieu familial. Évidemment, je tiens à le répéter, la loi portant sur les services de garde à l'enfance oblige les CPE à se diversifier d'ici 2002 et donc à offrir les deux modes de garde aux parents utilisateurs. Cependant, les responsables attachés au MFE ne sont pas en position de « création de services », ils sont littéralement « à la remorque » des demandes du milieu. Ce qu'il me fut mentionné par contre, c'est que le CRD peut jouer un rôle de promoteur lorsqu'il remarque un important besoin à combler dans une région qui ne fait pas, ou trop peu, l'objet de demandes de développement adressées au MFE. Mais comme une responsable attachée au CRD me le faisait remarquer, toutes les régions n'ont pas intégré le CRD dans la démarche de développement des services de garde en même temps. Certaines ne l'ont même pas encore fait.

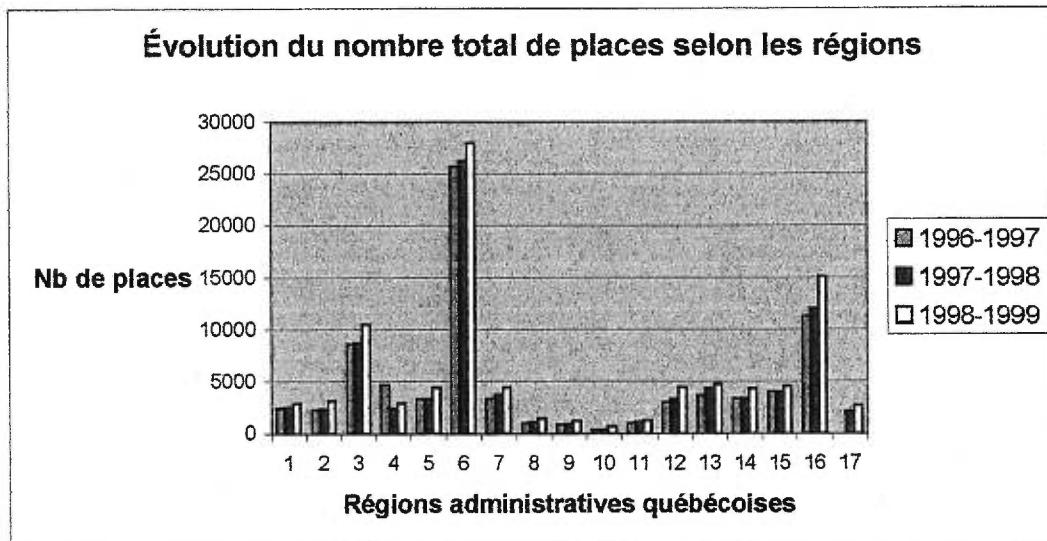
Le développement est donc fortement influencé par le dynamisme des gens du milieu qui doivent le prendre sur leurs épaules, sachant très bien qu'ils ont à se conformer aux règles établies et vérifiées par le MFE. Les intervenantes que j'ai pu rencontrer arrivent toutes à la conclusion suivante : si l'Estrie a pu atteindre en peu de temps ce haut taux de développement (selon les données fournies par le CRD, cette région aurait atteint un taux de couverture des besoins de 71% en installation et de 56,5% en milieu familial), c'est en raison de la forte concentration de gestionnaires et

d'éducatrices « pro-actives » qui ont démontré un grand engagement dans la mise en œuvre de cette réforme.

Le développement régional des services de garde éducatifs

Ce que nous montre le graphique 2.1⁶³, c'est une vision d'ensemble de la situation des services de garde à l'enfance selon les régions administratives québécoises. Ce qui ressort clairement de ce graphique, ce sont les différentes étapes de mise en œuvre que j'ai décrites dans le chapitre précédent.

Graphique 2.1⁶⁴

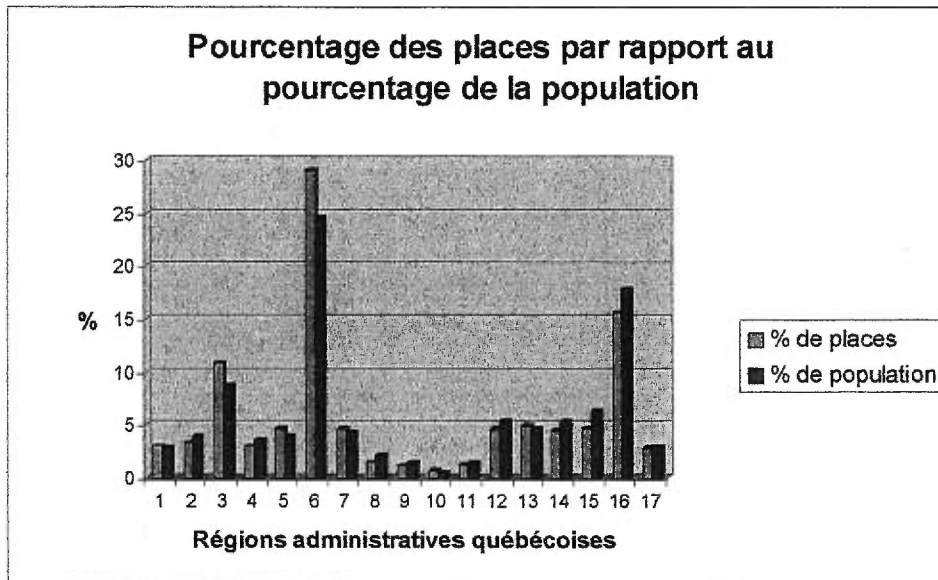


⁶³ L'ensemble des données ayant été utilisées pour la création des graphiques 2.1 à 2.8 furent tirées des rapports annuels du MFE et de l'OSGE des années 1996-1997, 1997-1998 et 1998-1999.

⁶⁴ Régions administratives : 1=Bas-St-Laurent, 2=Saguenay-Lac-St-Jean, 3=Québec, 4=Mauricie, 5=Estrie, 6=Montréal, 7=Outaouais, 8=Abitibi-Témiscamingue, 9=Côte-Nord, 10=Nord du Québec, 11=Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, 12=Chaudières-Appalaches, 13=Laval, 14=Lanaudière, 15=Laurentides, 16=Montréal, 17=Centre-du-Québec, 18=Moyenne québécoise.

Ainsi, les années 1997-1998 et particulièrement l'année 1998-1999, furent celles de la consolidation. Le nombre de places s'est accru plus rapidement au cours de ces années comparativement à la première année d'exercice. (Il est possible de consulter les données à l'origine de ces graphiques dans les tableaux présentés en annexe.) Nous pouvons aussi séparer les régions en trois groupes selon leur nombre de places régies : le premier groupe étant constitué de la région de Montréal en tête, suivie de la Montérégie et de la région de Québec, le deuxième groupe comportant les régions de Laval, Laurentides, Outaouais, Lanaudière, Estrie, Chaudière et la Mauricie, et le dernier groupe comprenant des régions plus éloignées des grands centres urbains, soit le Bas-St-Laurent, le Saguenay-Lac-St-Jean, le Centre-du-Québec, l'Abitibi, la Gaspésie, la Côte-Nord et finalement le Nord-du-Québec. Les écarts de nombre de places semblent de prime abord énormes, surtout lorsqu'on compare le nombre de places de la région de Montréal à celui du Nord-du-Québec, mais il est évident que nous devons lire ces données en fonction de la population régionale de chacune des régions. Ce qui est fait avec le graphique 2.2.

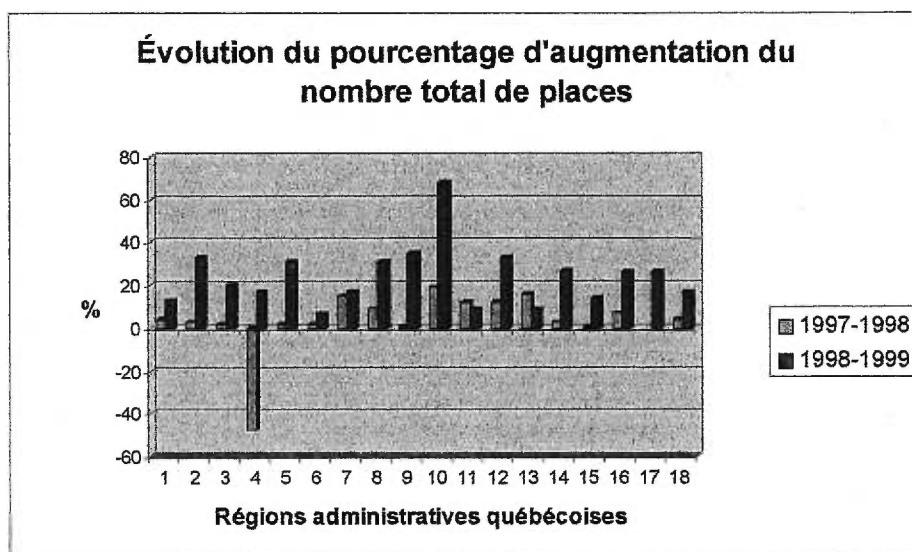
Graphique 2.2



Ce que la responsable au CRD m'expliquait lors de notre rencontre, c'est que le MFE accordait aux différentes régions un pourcentage de places équivalent au pourcentage que la population régionale occupe dans l'ensemble québécois. Ainsi, l'Estrie représentant 4% de la population québécoise, 4% du total des places allouées en cours d'année lui sont accordées. Globalement, le graphique 2.2 nous indique qu'effectivement le nombre de places allouées à chaque région se rapproche de leur proportion en terme de population. Le plus important écart se retrouve dans la région montréalaise qui possède 4,5% de plus de places qu'elle n'abrite de population, elle est donc la région la plus favorisée. Puis, présentant des écarts moins importants, sept régions ont reçu un pourcentage plus élevé de places et dix régions ont reçu des pourcentages de places inférieurs à leur poids dans l'ensemble, sans qu'il me soit possible d'établir aucun lien entre leur position géographique et le nombre de places attribuées. Il nous est évidemment possible de nous questionner concernant la

mesure choisie pour baliser le développement. Comme le faisait d'ailleurs la coordonnatrice pour le CRD, le pourcentage de population présent en région est-il automatiquement équivalent aux besoins présents sur ce territoire? Là où les écarts apparaissent plus marqués, c'est dans le graphique 2.3, où l'évolution de l'augmentation des places est comparée régionalement.

Graphique 2.3



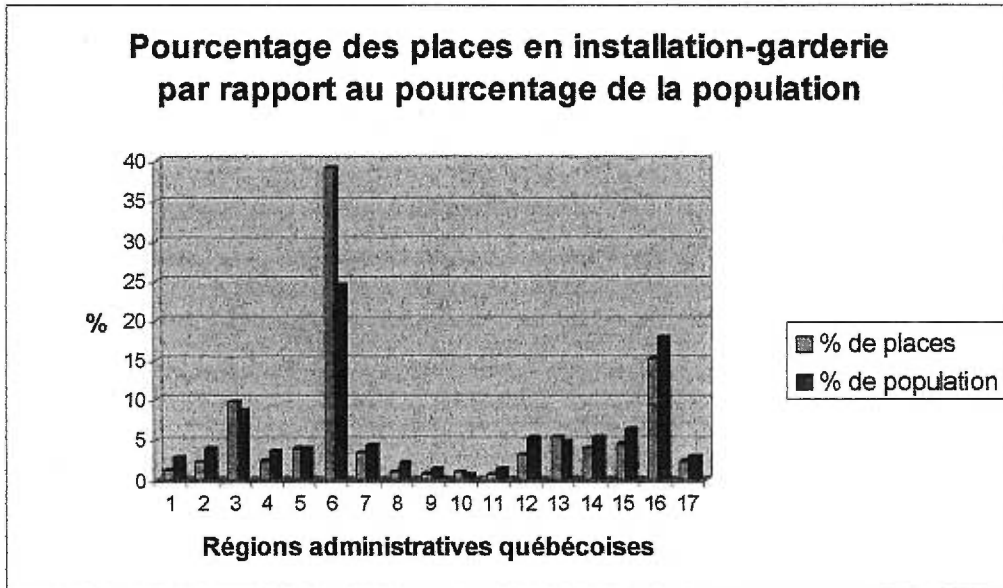
La seule tendance qui semble se généraliser à une majorité de régions est celle de la plus forte croissance constatée en 1998-1999 comparativement à l'année précédente, à l'exception des régions de Gaspésie et de Laval. La promesse gouvernementale d'accélérer le développement du nombre de places en services de garde fut incontestablement concrétisée dans les milieux concernés. Sinon, il nous faut constater que l'évolution de ce secteur se fait de manière inégale selon que, par exemple, l'on observe la région de Montréal (7% d'augmentation en 1998-1999) ou la région du Nord-du-Québec (68% d'augmentation en 1998-1999), comparativement à la moyenne provinciale qui est de 17%. Deux explications peuvent se rattacher à cet état du développement, d'abord le secteur des services de garde à l'enfance était,

avant la mise en œuvre de cette réforme, soumise à un développement fortement inégal qui obligeait certaines régions défavorisées en nombre de places par le passé à effectuer un rattrapage accéléré comparativement à d'autres régions mieux pourvues en matière de services de garde établis avant 1997. Cette explication peut logiquement s'appliquer aux deux régions ciblées juste avant. Mais, il ne faut pas négliger la variable mentionnée en début de chapitre, soit le fait que le développement de ce secteur repose d'abord et avant tout sur des initiatives provenant des intervenants du milieu lui-même. Il est facilement envisageable que le dynamisme local, à la base de toute forme de développement, soit inégal et se répercute ultimement sur le développement global inégal présenté dans le graphique 2.3⁶⁵.

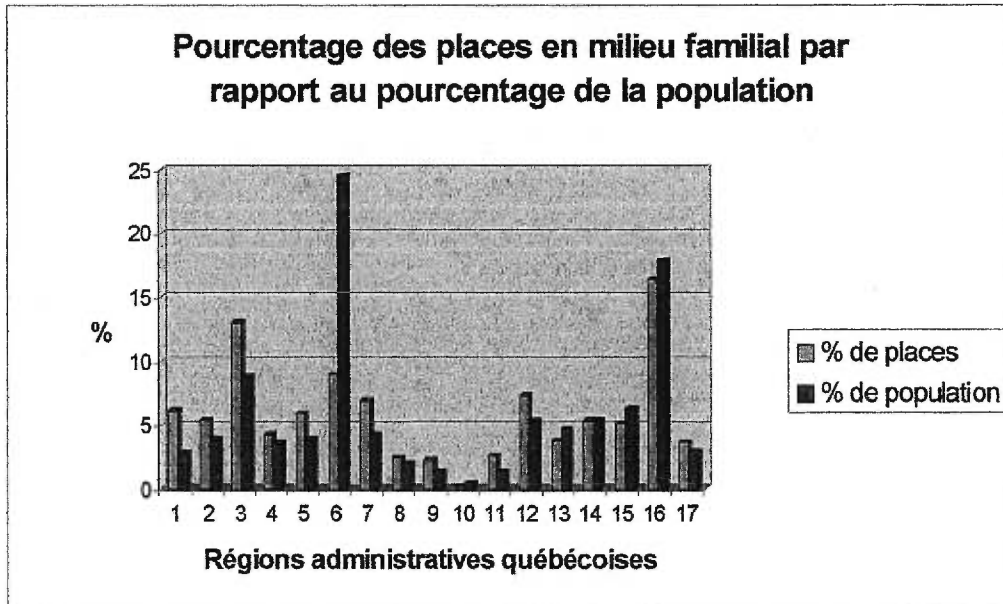
Les quatre prochains graphiques se doivent d'être étudiés en complémentarité puisqu'ils mènent à une analyse du type de service de garde offert selon les régions, allant de pair avec le questionnaire présenté dans le chapitre précédent quant à la qualité du service selon le mode de garde utilisé (en installation-garderie ou en milieu familial).

⁶⁵ La croissance négative qu'a connue la région de la Mauricie en 1997-1998 est le résultat de la division en avril 1997 de la région de la Mauricie-Bois-Franc en deux régions administratives, la Mauricie (4) et le Centre-du-Québec (17).

Graphique 2.4



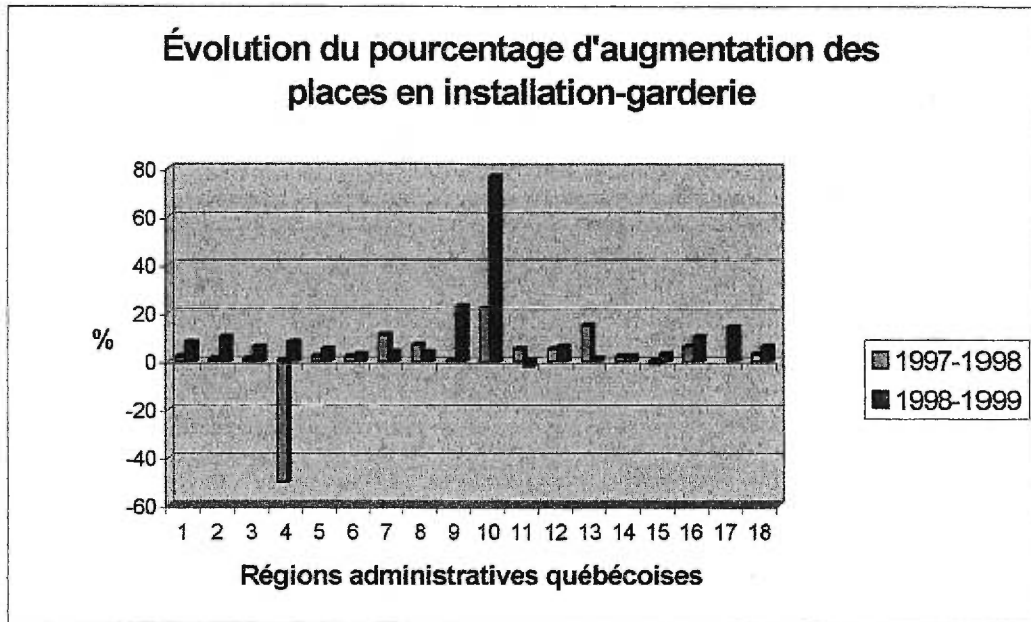
Graphique 2.5



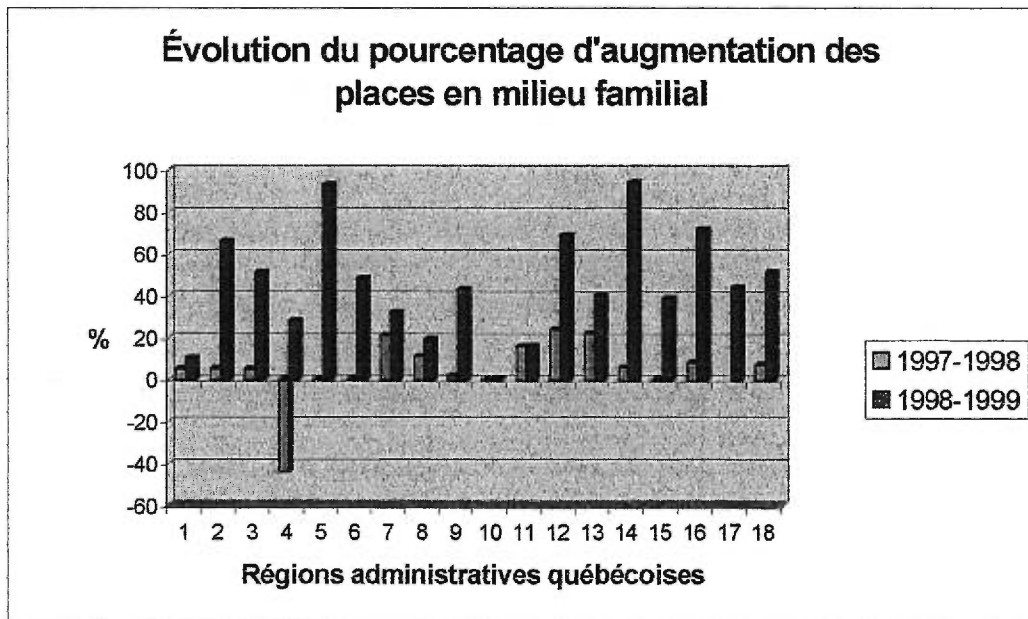
Ainsi, toujours dans l'optique de comparer le nombre de places allouées à chaque région proportionnellement à leur poids démographique, le graphique 2.4 met en relation le pourcentage de places en installation-garderie et le pourcentage de la

population totale pour les différentes régions alors que le graphique 2.5 établit la même comparaison pour les places en milieu familial cette fois. Ce qui est particulièrement intéressant dans la comparaison de ces deux graphiques, ce sont les quelques inversions que contiennent ces deux illustrations. Alors que le graphique 2.4 présente quatre régions possédant un pourcentage de places plus élevé que celui de sa population, dont la région montréalaise qui affiche le plus grand écart positif en ce sens, le graphique 2.5 présente cette fois onze régions dont le pourcentage de places est supérieur à celui de la population, et pour ce qui est des places en milieu familial la région de Montréal est cette fois déficitaire en terme de place par rapport à son taux de population. Cette inversion est d'ailleurs le fait d'une majorité de régions considérées individuellement, là où le premier graphique nous présente un « déficit » de places en installation-garderie le graphique suivant nous présente un « surplus » de places en milieu familial, et ce, pour les régions périphériques du Bas-St-Laurent, Saguenay-Lac-St-Jean, Mauricie, Outaouais, Abitibi, Côte-Nord, Gaspé, Chaudière, Centre-du-Québec et l'Estrie. Ce que ces graphiques nous permettent d'affirmer, c'est que la consolidation de cette réforme s'est bel et bien faite à partir des places en milieu familial pour une large majorité des régions québécoises, où les places en installation-garderie souffrent d'un déficit de développement pour égaler le poids démographique dans l'ensemble québécois.

Graphique 2.6

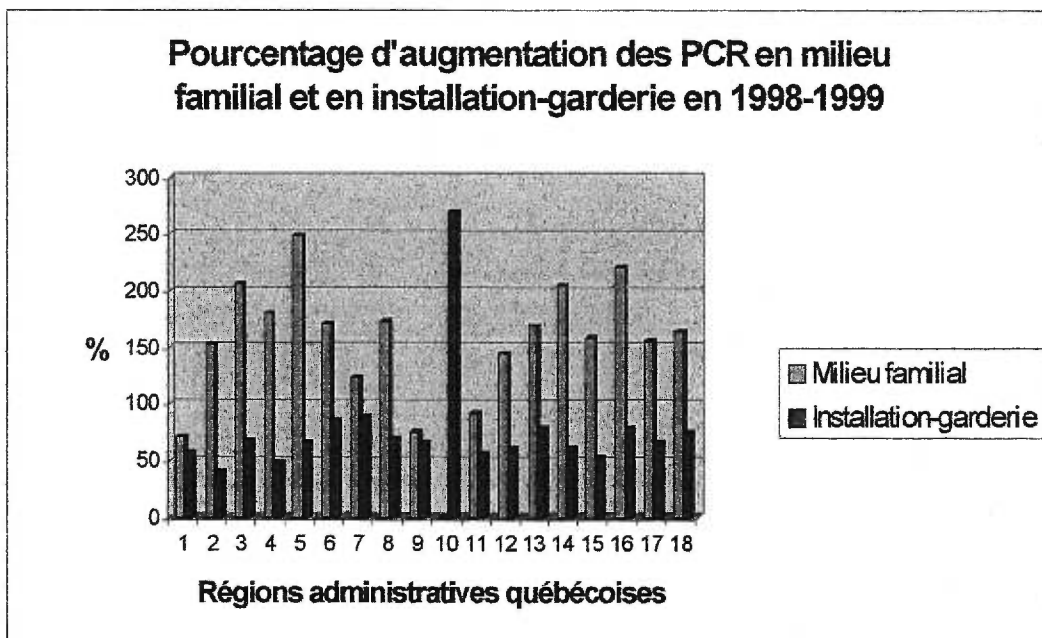


Graphique 2.7



C'est aussi la conclusion à laquelle nous convient les graphiques 2.6 et 2.7 représentant les pourcentages d'augmentation premièrement des places en installation-garderie et deuxièmement des places en milieu familial. Ce qui frappe de prime abord dans l'observation de ces graphiques c'est l'inégalité de l'évolution des deux modes principaux de services de garde à l'enfance, globalement le milieu familial ayant connu une progression beaucoup plus importante que le mode installation-garderie. Si on se rapporte au graphique 2.3 d'ailleurs, la courbe de croissance du milieu familial se rapproche davantage de la croissance totale de ce secteur, nous indiquant donc à quel niveau se situe le développement et la consolidation globale. Ces graphiques, 2.6 et 2.7, nous montrent aussi un développement particulièrement inégal entre les différentes régions administratives, ceci nous ramenant aux questionnements reliés au dynamisme local et au retard de développement de certaines régions à la base de cette évolution générale.

Graphique 2.8



Finalement, le graphique 2.8 compare les pourcentages d'augmentation des PCR selon leur répartition par mode de garde en installation-garderie ou milieu familial. Là encore la tendance du développement marqué des PCR en milieu familial réaffirme la priorité accordée à ce mode en particulier. Toutes les régions, à l'exception de la région du Nord du Québec⁶⁶, ont connu une hausse significative de leur nombre de PCR en milieu familial durant l'année 1998-1999 qui fut celle de la consolidation, selon les dires du MFE et selon les chiffres présentés plus avant. Ainsi, ce graphique, comme les précédents d'ailleurs, nous indique que cette tendance n'est sûrement pas fortuite, mais qu'elle représente véritablement un choix gouvernemental, choix que j'analyserai plus en profondeur dans le chapitre suivant surtout en fonction des conséquences présentes et probables reliées directement à cette orientation.

La mise en œuvre selon l'environnement ciblé

Si la progression du secteur des services de garde à l'enfance peut s'illustrer partiellement par le traitement des données statistiques qui lui sont associées, il est tout autant intéressant d'écouter comment les responsables ont vécu cette réforme sur le terrain. Sept femmes occupant des postes différents ont accepté au cours des dernières semaines de me livrer, dans un témoignage personnel, leur expérience de mise en œuvre selon leur niveau d'intervention. Je vous les présente brièvement

⁶⁶ Le Nord-du-Québec se trouve dans une situation particulière où une des grandes mesures de développement qui constitue aujourd'hui ce secteur est la mise sur pied de CPE autochtones adaptés aux réalités et à la culture de l'endroit, axé sur le développement de places en installation-garderie comparativement aux places en milieu familial. C'est là un bel exemple d'adaptabilité de la réforme, les services étant dispensés dans la langue de la communauté, qu'il serait intéressant d'analyser plus en profondeur dans une étude ultérieure.

selon leurs rôles et fonctions dans l'ordre où je les ai rencontrées : une coordonnatrice pour un CPE de Sherbrooke, une enseignante à la maternelle à Sherbrooke, une responsable au Regroupement des CPE des Cantons de l'Est (RCPECE), une directrice de CPE à Sherbrooke (milieu urbain), une coordonnatrice pour le CRD-Estrie, une directrice de CPE à Stoke (milieu rural), une propriétaire d'un service de garde privé en milieu familial à Sherbrooke, non affilié à un CPE.

Ce qui m'a particulièrement surpris, lors de la réalisation des entrevues, c'est la complémentarité de chacune d'elle sans qu'il n'y ait de véritables contradictions selon que l'on occupe tel poste ou tel autre. Il y aurait donc, une lecture généralisée de la mise en œuvre de la réforme des services de garde à l'enfance ponctuée toutefois de certaines différences reliées à l'environnement impliqué.

La première facette de l'analyse de la mise en œuvre qui me préoccupe est celle des différences d'attitudes observées chez les divers groupes ciblés, notamment en regard de la résistance aux changements qui peut se vivre sur le terrain. L'ensemble des personnes interrogées ont réaffirmé l'unanimité des appuis entourant les objectifs ciblés par le gouvernement québécois. Selon elles, «personne ne pouvait être contre les objectifs» mais, il fallait voir ce qui adviendrait des appuis en cours de mise en œuvre. La première catégorie de professionnelles à avoir réagi à ces changements par une importante insécurité, fut celle des travailleuses des services de garde. Ainsi, les deux directrices de CPE ont insisté sur la grande résistance de leur équipe de travail respective. Ce qu'il faut ajouter en guise d'explication de cette grande crainte de la part des éducatrices, c'est le contexte qui prévalait à l'époque du début de l'implantation des mesures gouvernementales. Ainsi, un des problèmes

majeurs vécus par les garderies avant 1997 était celui du faible taux d'occupation, et ce autant à Sherbrooke qu'à Stoke. Les places disponibles en services de garde n'étant par le passé pas automatiquement occupées par des enfants utilisateurs du service, il y avait eu des mises à pied faute de clientèle. Ce que les éducatrices craignaient entre autres choses, était que les CPE doivent investir largement à l'occasion de cette réforme, que cela ne soit pas rentable et ultimement qu'elles perdent leur emploi. De plus, cette réforme allait venir obligatoirement bouleverser leurs habitudes de travail, avec par exemple l'implantation du programme éducatif à l'ensemble du territoire québécois. La coordonnatrice d'un CPE sherbrookoise mentionnait les grandes craintes relatives à l'entrée gouvernementale dans un secteur d'activité où il n'était que très peu intervenu. Craignant une mainmise gouvernementale qui restreindrait la marge de manœuvre des éducatrices dans l'exercice de leur fonction au jour le jour et un accroissement des tâches administratives, les éducatrices se demandaient ouvertement : « Qu'est-ce que le gouvernement vient faire ici ? »

Ce qu'il nous faut garder à l'esprit, c'est que le secteur des services de garde à l'enfance possédait une couleur qui s'approchait davantage du milieu communautaire, très proche des besoins de leurs clientèles et de leurs employés, contrairement à l'uniformisation que proposait la réforme. L'expérience du CPE de Stoke est particulièrement révélatrice à ce sujet. La maison centenaire qui abritait les locaux de la garderie accueillait chaque jour au plus 15 enfants dans une atmosphère qui se rapprochait grandement de la vie familiale. La réforme a ajouté à cette « façon de faire » qui durait depuis plus de quinze ans, 11 places en installation qui portent

maintenant le nombre d'enfants à 26 et ce, dans le même environnement physique, et 50 places en milieu familial apportant par le fait même un service pour lequel les éducatrices comme les gestionnaires ne possédaient aucune connaissance pratique. Le bouleversement des habitudes est évident et fut vécu difficilement par les équipes en place. Pour reprendre les mots de la directrice : « Changer des habitudes, c'est changer des mentalités, c'est long et difficile. J'en suis à constamment répéter à mon équipe, oubliez ce qu'on était avant, il faut maintenant prendre le virage obligé. » Donc, en ce qui a trait à l'attitude des travailleuses des services de garde face à la mise en œuvre des mesures contenues dans la réforme de 1997, on se doit de parler de résistance aux changements.

Pour ce qui est des gestionnaires, il semble y avoir une certaine ambivalence, en ce sens que les deux directrices et la coordonnatrice que j'ai rencontrées, ont toutes trois parlé de leur enthousiasme face à ce qui leur était imposé. Elles ont toutes mentionné que pour elles, ces changements semblaient de prime abord positifs et qu'elles les avaient pris comme un « beau défi ». Mais, d'un autre côté, elles ont aussi toutes trois parlé de gestionnaires de leur connaissance qui refusaient ces transformations dénaturant ce qu'elles avaient bâti depuis de nombreuses années. On peut croire, selon ces témoignages à un accueil mitigé de la part des gestionnaires.

Mais ce sur quoi les gestionnaires ont surtout voulu insister en ce qui a trait à leur implication dans la mise en œuvre de la réforme, c'est la lourdeur de leur tâche, qui s'est accrue de façon démesurée. Les représentantes du CRD et du RCPECE abondent dans le même sens que leurs collègues des CPE résumant la mise en œuvre depuis plus de trois ans en me disant : « un surplus de travail ». La responsable du

RCPECE disait qu'il ne fallait pas s'étonner d'un développement inégal du secteur à la suite de la réforme : « puisqu'elle repose sur les individus qui ne sont pas tous égaux dans leur capacité de s'adapter aux changements. »

Du côté des réactions des parents pouvant nous donner des indications quant aux attitudes générales du public ciblé par ces mesures, il y a quelques surprises allant parfois à l'encontre de ce que voulait faire le gouvernement. Alors que le gouvernement insiste pour assurer l'implication des parents dans l'éducation de leurs enfants, en leur donnant une large place dans la gestion des CPE par le biais des Conseils d'administration, les gestionnaires ont parlé d'une clientèle constituée de parents très peu intéressés par l'organisation des services de garde. La coordonnatrice au CPE de Sherbrooke affirmait avoir constaté un total désintéressement face au nouveau programme éducatif et la directrice du CPE de Stoke me parlait de parents consommateurs-utilisateurs réduisant leur implication au strict minimum. Pour cette responsable de Stoke, c'est là une conséquence inévitable de l'augmentation de la taille de leur organisation : plus c'est gros, plus c'est impersonnel.

Par contre, si les parents sont peu enclins à mettre la main à la pâte dans la gestion du CPE, ils sont de plus en plus intéressés par le service. Toutes les femmes qui m'ont accordé une entrevue ont parlé de ces familles qui n'avaient jamais pensé à utiliser les services de garde régis et qui à la suite de la mise en place des PCR se trouvent des affinités avec ce service. La directrice du CPE de Sherbrooke racontait une anecdote à ce sujet pour illustrer à la fois l'engouement des parents pour la formule des PCR et leur manque d'information relativement à leur organisation, elle

relatait qu'au lendemain de l'annonce dans les médias d'un ajout de 50 nouvelles places, les parents appelaient fort nombreux pour que leurs enfants occupent ces places le jour même. Cette croissance de la demande pour les places en services de garde s'illustre aussi aisément par les longues listes d'attente de chacun des CPE, et ce en milieu rural comme en milieu urbain. Cela a même eu des retombées sur les services de garde privés, que l'on croyait pourtant lors de l'annonce de la réforme, dans une situation de mort annoncée. La propriétaire d'un service de garde privé expliquait de quelle façon les demandes de places, pour des poupons notamment, se sont multipliées sans même qu'elle ne fasse partie du réseau des CPE et qu'elle n'offre de places à 5\$: « Les parents s'en foutent de payer le plein tarif, du moment qu'ils ont une place qui leur convient pour leurs enfants. » Donc, bien que les parents ne semblent pas particulièrement enclins à s'impliquer dans la gestion du service de garde qu'ils utilisent, ils sont tout de même particulièrement intéressés par le développement de ce secteur qui semble répondre à leurs besoins.

Là où les différences d'attitudes à l'égard de la mise en œuvre de la réforme sont particulièrement perceptibles c'est lorsque l'on fait des comparaisons selon les environnements. Ainsi le secteur des services de garde à but lucratif a réagi d'une manière plus négative que le secteur sans but lucratif, qui fut la base de la création du réseau des CPE. Mais, selon les dires de la directrice d'un CPE sherbrookoïse, les oppositions entre les garderies à but lucratif et sans but lucratif ne datent pas de l'annonce de cette politique gouvernementale. Mais elles paraissent subsister encore aujourd'hui, les représentantes des CPE insistant sur la qualité des services offerts dans leurs institutions et la propriétaire d'un service de garde privé plaidant pour

l'illogisme de la réforme qui veut tuer des services de garde privés qui répondent somme toute à un réel besoin des parents. À en croire les intervenantes interrogées, la réforme n'a certainement pas adouci une querelle vieille de plusieurs années, mais l'aurait plutôt exacerbée en prenant un parti évident en faveur de l'une des deux parties.

Une autre variable, soit la géographie, peut apporter un éclairage sur les différences d'expériences de mise en œuvre de la réforme des services de garde. Lors d'un des premiers entretiens que j'ai eu avec ces femmes du milieu, la responsable pour le RCPECE me parlait d'un important décalage entre les régions dans leur adaptation aux mesures imposées. De la même façon, la directrice du CPE à Sherbrooke et la responsable au CRD abordaient la question de la différence des besoins de certaines régions comparativement à ce qui était proposé à l'ensemble québécois. Ce qu'il nous faut nous rappeler, c'est que la réforme reposait à sa source sur les services et institutions déjà existants, le meilleur exemple de cette réutilisation est la transformation obligée des garderies à but non lucratif en CPE.⁶⁷ Il est donc clair pour ces intervenantes en petite enfance que l'ensemble des régions ne partaient pas d'un même point de départ, d'un niveau de développement équivalent. Pour elles, les centres urbains, la ville de Sherbrooke y compris, étaient en ce sens favorisés par leur bagage considérable d'institutions déjà en place et surtout d'une importante expertise disponible sur le terrain.

La comparaison entre les réalités rurales et les réalités urbaines fut un élément central des jugements portés sur la réforme pour toutes les intervenantes interviewées.

Ainsi, Mme la représentante du RCPECE mentionnait les services à la famille très spécialisés qui co-habitent à Sherbrooke, alors que les villes et villages environnants sont peu pourvus ou totalement dépourvus de services de ce type. Le CPE, selon l'environnement dans lequel il est instauré, est appelé à jouer un rôle bien différent d'une situation à l'autre n'ayant absolument pas à répondre aux mêmes besoins, avec des ressources et des expertises à proximité bien différentes d'un cas à l'autre. La directrice de CPE à Stoke, qui travaille depuis de nombreuses années en milieu rural, insiste sur la spécificité de ces milieux qui empêche les comparaisons et donc, la réutilisation des expériences vécues ailleurs. De plus, ce qui représentait dans son esprit la véritable différence entre les vécus urbains et ruraux, est l'incompréhension vécue hors des centres urbains. Si les bouleversements que connaissent le secteur des services de garde passent davantage inaperçus dans un milieu où foisonnent les différents services, dans un milieu faiblement pourvu en cette matière toute transformation se bute à une résistance de la part de la communauté qui n'a pas nécessairement assimilé ces nouvelles façons de faire aux besoins vécus sur le terrain. À Stoke, la garde au noir dans le voisinage proche était un mode de garde particulièrement répandu et depuis sa création il y a 18 ans, la garderie sans but lucratif n'avait pas réussi à faire comprendre à la communauté comment fonctionne son service sans but lucratif et quels sont ses objectifs particuliers.

La responsable au CRD va même plus loin dans son découpage des réalités québécoises. Pour cette dernière : « Si on parle de régions, il y a Montréal qui est une région où c'est vraiment pas pareil. Il y a Québec qui en est une autre. Et il y a les

⁶⁷ Mme Cinq-Mars m'expliquait qu'elle avait reçu dans le courant de l'été 1997 une lettre du MFE indiquant à la garderie dont elle était la directrice qu'en date du 1^{er} septembre 1997 elle deviendrait un

autres qui sont plus éloignées des deux centres. » Et même si elle affirme que cette réforme est « adaptable à toutes les réalités québécoises », cela ne peut se faire de la même façon, avec le même développement, en offrant les mêmes services. Si les services de garde en milieu familial se butent à Montréal à l'anonymat du voisinage qui rend les parents sceptiques face à la qualité des services offerts chez une femme pourtant reconnue par un CPE, mais qui serait par exemple de nationalité ou de religion différente, la garde en installation au Bas-St-Laurent se bute aux trop grandes distances à parcourir pour certains parents pour reconduire leurs enfants matin et soir. La responsable pour le RCPECE me résumait bien le défi de la consolidation de cette réforme d'ici 2005-2006 : « La question, c'est où on va maintenant ? Comment harmoniser les visées de tout le Québec ? » Au-delà des chiffres et des analyses statistiques c'est là le véritable défi de cette réforme, combler des lacunes aussi diverses que répandues sur un territoire marqué par de profondes différences de réalités, surtout si l'objectif d'égalité des chances demeure prioritaire.

Les instances gouvernementales

Il serait utopique de croire que le jeu et le poids des instances gouvernementales soient sans conséquence sur le développement régional du secteur des services de garde à l'enfance. Plusieurs des femmes rencontrées ont décrit le MFE comme « un irritant ». Du côté de la gestion des CPE, les directrices ont parlé du MFE comme d'un organe de pression supplémentaire : les délais à maintes reprises bouleversés mais qu'elles devaient tout de même respecter, la rigidité des obligations administratives qui entravaient un développement spécifique au milieu, les multiplications de réajustements concernant les méthodes de calcul du financement

CPE, avec toutes les obligations légales que cela comportait.

rendant les prévisions budgétaires pratiquement impossibles d'une année à l'autre. Pour ces femmes, le passage de l'OSGE au MFE ne s'est pas fait sans heurt puisque la complexité de ce dernier alourdi encore davantage des démarches de développement déjà pesantes par les obligations légales et réglementaires de la réforme. De plus, la pression inhérente à la gestion de fonds publics, qui n'était pas par le passé le fait de ces gestionnaires de garderies, augmente grandement le niveau de stress lié à la rapidité d'exécution qui est demandée.

On peut même croire, selon ces femmes, que la situation de certaines régions pourrait être encore plus problématique dépendant de leur interlocuteur au ministère. Ainsi, chaque région est attachée à un agent de liaison qui est littéralement « la porte d'entrée » des différents intervenants du milieu au MFE, et plusieurs des femmes que j'ai interrogées ont affirmé se considérer très chanceuses puisque l'agente de liaison attirée à la région de l'Estrie était considérée comme une des plus dynamiques, engagée et d'une grande conscience de ce qui se vit sur le terrain. Ce qui n'est pas à leur avis, à la suite de discussions avec des collègues d'ailleurs, la situation de toutes les régions. De plus, lors du passage de l'OSGE au MFE, l'Estrie a conservé la même agente de liaison, ce qui a assurément facilité, selon elles, ce passage alors qu'un certain degré de connaissance était déjà établi de part et d'autre.

Le témoignage de la coordonnatrice au CRD est encore plus révélateur quant à l'inégalité des interlocuteurs régionaux au MFE. Alors que le MFE reportait depuis près d'un an la première rencontre officielle des 17 représentantes des CRD des régions québécoises, ces mêmes représentantes décidèrent d'organiser une rencontre non-officielle, que le MFE n'a d'ailleurs pas endossée ni même reconnue, pour se

donner la chance de faire connaissance et de dresser un premier portrait de la façon dont se vivait la mise en œuvre dans chacune des régions. Cette rencontre a donc eu lieu le 12 juin 2000 :

Et le résultat de ça, « grosso modo », c'est que dépendant des gens en place au MFE... Il y a des personnes qui ont des postes majeurs au MFE qui veulent garder une main forte sur ce qui se fait en région, ils sont des irritants. Par exemple, trois représentants ont dit ne pas avoir de latitude et au bout du compte, les trois avaient la même personne au-dessus d'eux autres, la même directrice de région.

Une autre différence majeure a, selon cette représentante du CRD Estrie, un impact évident sur le développement selon les régions, c'est la distance physique qui les sépare du centre urbain montréalais où sont situés les bureaux du MFE. Elle m'a expliqué qu'il lui était fréquemment arrivé au cours des derniers mois de faire des pressions pour accélérer l'aboutissement d'une démarche quelconque en se déplaçant personnellement, en se rendant aux locaux du MFE chercher directement les informations ou les explications manquantes. Il est clair pour elle que le fait d'être à 90 minutes de Montréal facilite ce type de démarche et que si « elle travaillait à Rouyn-Noranda, elle y penserait à deux fois avant de tenter pareille expédition ». Donc, loin d'être sans effet, l'accessibilité au centre et l'implication des interlocuteurs régionaux du MFE ont un impact notable sur la mise en œuvre dans l'ensemble du Québec. Comme quoi, même le fait de faire des intervenants du milieu les responsables de cette réforme n'annule pas les conséquences, constatées dans l'implantation d'autres politiques gouvernementales⁶⁸, associées à l'intervention des fonctionnaires étatiques.

⁶⁸ Voir à ce sujet l'ouvrage de Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Collection Sociologique, Paris, Éditions du Seuil, 1976.

Si je tente donc de résumer l'évaluation que ces intervenantes du milieu font de la mise en œuvre de cette réforme jusqu'à maintenant, je me dois d'utiliser le terme «improvisation». Chacune d'elle a parlé de politiques courageuses que le gouvernement a malheureusement choisi d'implanter trop rapidement, laissant trop de possibilité d'incompréhension, d'erreurs d'interprétation et de réduction des volontés globales à leur plus simple expression. La lecture de la directrice d'un CPE à Sherbrooke à ce sujet est intéressante. Pour elle, le gouvernement a annoncé « une belle politique familiale qui serait bien populaire sans que personne sur le terrain ne sache comment il allait faire ça. Tout le monde a dû improviser pour répondre aux attentes créées par l'annonce politique. » Il est en ce sens clair pour les femmes interrogées que la mise en œuvre allait sur le terrain créer certaines distorsions avec le projet original. Le manque criant de places pour répondre à la hausse fulgurante de la demande de services est un exemple illustrant parfaitement le manque de planification de cette réforme. On peut croire que le développement régional inégal serait à associer aussi à l'improvisation qui a suivie l'entrée en vigueur des mesures gouvernementales destinées à la petite enfance, improvisation qu'elles ont dû, elles aussi, utiliser pour permettre la continuité des services qu'elles desservaient dans leur milieu respectif.

Là où elles s'entendent pour parler de réussite, c'est lorsqu'elles mentionnent la réaction des enfants utilisateurs des services de garde, surtout depuis l'instauration du programme éducatif commun à tous. La réponse des enfants est, semble-t-il, presque magique. Les enfants font des progrès très intéressants et le changement de

rôle des éducatrices facilite le dépistage de difficultés de développement plus aisément récupérables lorsqu'entrepris tôt. La coordonnatrice d'un CPE sherbrookoise me racontait que depuis que les éducatrices en installation qu'elle supervise travaillent avec ce programme, « elles n'ont plus à faire de la discipline : il n'y a presque plus de chicanes et de batailles, les enfants sont trop occupés par les expérimentations que leur offrent les différents ateliers ». Mais, si c'est le cas dans les services de garde en installation, cette responsable exprimait certaines craintes face à cette importante adaptation dans les services de garde en milieu familial, là où les réalités sont bien différentes, par exemple juste le fait d'avoir des groupes multi-âges rend le travail de l'éducatrice encore plus exigeant.

Évidemment, cette évaluation personnelle que je demandais de faire aux intervenantes interrogées sur leur expérience comportait un volet axé sur la progression de l'égalité des chances. Alors qu'elles avaient parlé avec un enthousiasme certain des objectifs de cette réforme et de leur espoir de concrétisation au fil des années de mesures essentielles pour la société dans son ensemble, lorsque je leur demandais : « Et pour ce qui est de l'égalité des chances pour tous les enfants du Québec, est-ce que nous sommes sur la bonne voie ? », leur retenue était frappante. Je n'ai pu soutirer comme réponse positive que des : « j'espère », « peut-être » et au plus « je pense qu'on devrait ». Même en extrapolant à long terme les résultats possibles pouvant découler de la réforme actuelle, ces intervenantes ne démontraient qu'une faible foi en la totale réussite en ce domaine. Pour ces femmes, le secteur des services de garde à l'enfance part de tellement loin en terme d'appui gouvernemental et populaire, et il y a tant à faire, notamment en ce qui a trait aux enfants en difficulté,

que l'heure n'est pas à la croyance aveugle. La représentante du CRD affirmait à ce sujet : « Mais l'égalité on la souhaite, et elle va venir du milieu. On va pousser assez fort que le MFE aura pas le choix. On va lui prouver que c'est rentable. » Pour ces femmes, cette mise en œuvre des trois dernières années n'est qu'un début, les véritables défis restent à venir.

Un bilan provisoire

Les deux premiers chapitres de cette étude m'ont permis de présenter une description globale et régionale de l'évolution de la mise en œuvre de la réforme des services de garde à l'enfance au Québec. Le présent chapitre se veut un complément d'analyse où je vais approfondir les grandes tendances qui sont ressorties du portrait tracé plus tôt, et ce, sous deux angles ciblés au tout début de mon travail. Je veux à la fois présenter un bilan général de cette mise en œuvre de politiques gouvernementales et tenter une évaluation de la progression du principe de l'égalité des chances. Évidemment, il nous faut garder à l'esprit que cette mise en œuvre n'est pas complétée et que ce bilan, de même que la description à sa base, se devra de faire l'objet d'une révision à la suite de la mise en œuvre des dernières étapes de la réforme.

Dans un premier temps, il sera intéressant de comparer les objectifs aux choix gouvernementaux et aux résultats obtenus jusqu'à maintenant. Cette section devrait me permettre d'établir un premier bilan concernant les gains, obtenus et potentiels, des différents niveaux d'application des nouvelles mesures modifiant le secteur des services de garde à l'enfance, de même que possiblement, certaines pertes déjà vécues ou pressenties. Une seconde section me servira à questionner cette mise en œuvre quant aux limites des changements annoncés par le gouvernement, qui s'avèrent prometteurs à la fois d'échecs et de réussites à long terme.

Objectifs et choix gouvernementaux

À la suite de l'analyse statistique et des entrevues que j'ai pu réaliser avec des femmes vivant chaque semaine la réforme, il me paraît incontournable qu'il me faille dans un premier temps aborder la question de l'uniformisation d'un secteur ayant connu un développement tout autre jusqu'à l'entrée en vigueur de cette réforme. Il est clair que cette méthode a été choisie par les instances gouvernementales dans l'optique de répondre à des objectifs unanimement reconnus comme étant au centre de l'aide à apporter aux familles québécoises, surtout en regard de l'atteinte de l'objectif de conciliation des responsabilités parentales et professionnelles. Cependant, ce qui est ressorti au fil des entrevues que j'ai menées, c'est que cette uniformisation obligeait bien souvent une réorientation de la vocation qui frappait de plein fouet les valeurs et volontés des fondatrices et fondateurs des institutions déjà en place. D'abord, la conversion imposée des garderies et des agences de garde en milieu familial en CPE s'est heurtée aux conceptions « communautaires » et aux valeurs de proximité présentes chez bon nombre des ces gestionnaires et travailleuses. Dans ce sens, l'obligation pour tous ces services de garde déjà opérationnels de se diversifier en offrant d'abord la garde en installation et en milieu familial est venue bouleverser des habitudes bien établies, sans automatiquement s'harmoniser « logiquement » avec les services déjà offerts. Un exemple de cette situation est celui des garderies en milieu de travail pour qui la garde en milieu familial ne répond absolument pas à un besoin mais qui ont tout de même dû se diversifier. Mais l'exemple le plus frappant de cette rupture est l'exclusion d'une large part des services de garde déjà établis. À ce sujet, l'opposition officielle du Québec est

fréquemment revenue à la charge, lors des débats concernant la création de la politique familiale et de sa mise en œuvre, pour dénoncer le sort réservé aux garderies à but lucratif. Le 12 mars 1997, une motion était présentée pour : « Que l'Assemblée Nationale exige de la ministre responsable de la Famille d'inclure dans sa politique familiale, le maintien du réseau des garderies à but lucratif qui offre des services de garde régis à plus de 20 500 enfants quotidiennement ».⁶⁹ C'était là, une brèche dans l'unanimité apparente des appuis en faveur des mesures contenues dans la réforme.

Peut-on à ce moment-ci parler de pertes pour ces services déjà établis ? Je crois qu'il nous faut être prudent. Si les services de garde ayant connus les bouleversements inhérents à la réforme et que cela leur a « coûté » une large part de leur spécificité qui les rendait spéciaux aux yeux de leurs employés et des parents, il ne faut pas négliger aussi tout ce que la réforme a apporté. Deux éléments sont mentionnés dans de nombreux textes et dans tous les entretiens effectués pour cette étude : la reconnaissance d'une profession sous-évaluée par la société dans son ensemble, notamment par un redressement salarial important⁷⁰, et surtout, la réforme a multiplié la demande en services de garde rendant obsolète toute recherche de solutions à l'égard du problème d'inoccupation des places.

Pour les familles, parents et enfants, cette réforme n'est pas sans gains ni pertes. Assurément, les familles y ont gagné une importante réduction des coûts relatifs à la garde de leurs enfants et une assurance, à tout le moins minimale, sur la qualité des services offerts aux enfants fréquentant ces établissements réformés qui

⁶⁹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Les travaux parlementaires*, <http://www.ass.nat.qc.ca/archives-35leg25e/fra/publications/PV/PF970311.htm>, 12/3/1997.

devraient à terme faire disparaître, faute de demandes, des services de garde illégaux et non-régis. Cependant, certaines pertes se sont aussi profilées au fil du développement de ce secteur. D'abord le manque de place. Pour profiter des gains de cette réforme encore faut-il avoir obtenu une des PCR, pour lesquelles les listes d'attente s'allongent encore. Ce problème majeur que connaît la mise en œuvre depuis ses débuts a aussi trouvé un écho dans les discours de l'Opposition parlementaire du Québec, notamment lors des discussions en commissions parlementaires. Pour cette formation politique, cette question plonge littéralement la réforme dans une impasse rendant impossible l'atteinte des objectifs ciblés au départ. M. Kelley, député du Parti Libéral du Québec, demandait à répétition à la ministre responsable : « ce qu'elle comptait faire des enfants qui n'ont pas de place? »⁷¹ De plus, certaines critiques furent aussi adressées à cette uniformisation en ce qui a trait au manque de souplesse et à la disparition du choix pour les parents. Plusieurs intervenantes interrogées ont fait part de ces insatisfactions vécues par certains parents pour qui, par exemple, les horaires souples de la garde privée convenaient mieux. C'est d'ailleurs sur la question de la souplesse des services et du droit au choix pour les parents du Québec que la voix de l'opposition à l'Assemblée Nationale s'est faite le plus entendre. Pour eux, cette uniformisation n'est à l'avantage que d'une certaine portion des familles. Les autres familles, par exemple celle ayant des comportements ou des horaires dit atypiques, sont pénalisées par les mesures choisies. Pour le Parti Libéral du Québec, l'atteinte de l'objectif de l'équité entre les

⁷⁰ Voir les quotidiens donnant les détails de l'entente survenue, par exemple l'éditorial de Jean-Robert Sansfaçon dans *Le Devoir* du 22 mai 1999, on y parle d'une entente « historique » de plus de 148 millions.

familles ne peut véritablement pas se réaliser dans ces conditions. Il est cependant possible que ces désagréments se résorbent au fil du temps et que de nouveaux développements, tels que ceux faisant l'objet d'expérimentation dans les différents projets pilotes, viennent répondre aux divers besoins des familles en matières de services de garde à l'enfance.

De plus, un autre volet incontournable dans notre analyse des gains et pertes, est celui du choix gouvernemental de répondre aux besoins des familles en matière de services de garde par le développement massif de places en milieu familial. Le gouvernement dit vouloir en ce sens répondre au choix des parents.⁷² Cette conviction gouvernementale mérite que l'on s'y attarde quelque peu. Ce que nous révèle l'*Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde*, publiée par le BSQ en mars 1999, c'est que la préférence des parents en faveur de la garde en milieu familial n'est pas aussi tranchée. Ainsi, selon ce sondage, plus de la moitié des parents privilégient la garde à domicile pour les enfants de moins de 2 ans, alors que la garde en milieu familial arrive loin derrière en second choix avec près du quart des préférences parentales.⁷³ Pour ce qui est des enfants de 2 ans, les préférences des parents sont partagées alors que la garde à domicile (31,8%), en milieu familial (27,8%) et la garderie (26,2%) se suivent de très près.⁷⁴ Et finalement, la garderie l'emporte comme étant le premier choix de garde pour les

⁷¹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Les travaux parlementaires*, <http://www.ass.nat.qc.ca/fra/publications/débats/index/extrait.asp?Ind=jd3512se&sec=suj&ref=15839!CAS-118 :?8-13, 7/5/1998>.

⁷² CLOUTIER, Mario, « Québec accroît son aide aux familles dans le besoin », *Le Devoir*, <http://www.ledevoir.com>, 23/1/1997.

⁷³ BSQ, *Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde*, <http://www.stat.gouv.qc.ca/publicat/hors-col/pdf>, mars 1999, p.80 et 82.

⁷⁴ *Ibidem*, p.84.

enfants de 3 et de 4 ans⁷⁵, pour près de la moitié des parents. Ce qui semble donc ressortir de ce sondage, c'est qu'à aucun moment dans le développement de l'enfant au cours de sa petite enfance, la garde en milieu familial n'est le service préféré des parents, comme le prétendait le gouvernement. Il faut tout de même reconnaître qu'il se retrouve par contre constamment au deuxième rang des préférences parentales et qu'il est plus populaire chez les enfants de 2 ans et moins. Mais, il faut aussi mentionner que la réglementation restreint le nombre d'enfants de moins de 18 mois à deux, pour une personne travaillant seule et à quatre, si deux personnes y travaillent en même temps⁷⁶, ce qui implique que les autres places disponibles devront être comblées par des enfants plus âgés. Il n'est donc pas évident, à la suite de ces éclaircissements, que le choix du gouvernement de mettre l'accent sur le développement de places en milieu familial soit en accord avec les volontés des familles et que cela réponde aux besoins réels des enfants. De plus, le Conseil Supérieur de l'éducation se demandait si les parents ne souffraient pas d'un manque d'information concernant les services de garde éducatifs en installation et que cela expliquerait ce choix favorisant la garde en milieu familial.⁷⁷

Et si on ajoute à cela les réticences de certaines institutions déjà mentionnées, soit le Conseil Supérieur de l'éducation et le Vérificateur général, concernant le suivi de la qualité des services offerts dans ce type de garde et des conséquences incertaines de ce choix sur le développement des enfants, il nous est possible d'être sceptique quant aux fondements ayant justifiés ce choix gouvernemental. Lorsque

⁷⁵ *Ibidem*, p.86 et 88.

⁷⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, Québec, Éditeur officiel, 1999, p.6.

⁷⁷ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *loco citato*, p.32-33.

j'ai posé cette question aux intervenantes rencontrées, la réponse était claire : « Développer des places en milieu familial, ça coûte bien moins cher pour le gouvernement! » Il est vrai que pour le développement et le fonctionnement quotidien, les places en milieu familial nécessitent moins d'investissements, notamment en terme de rémunération du personnel éducateur. N'étant pas des salariés des CPE, les responsables de services de garde en milieu familial affiliés à un CPE continuent de tirer leurs revenus des montants alloués par les parents et par le MFE pour les places occupées par ces enfants. Cependant, le MFE n'a pas en plus à subventionner le salaire du personnel de ces services comme il le fait dans le cas des éducatrices en installation, surtout depuis le redressement salarial. Les écarts de subventions sont aussi évidents sur le plan du développement des nouvelles places où la mise sur pied de places en installation nécessitent des subventions ministérielles de plusieurs fois supérieures à ce qui est versé dans le cas de nouvelles places en milieu familial.⁷⁸ Il nous faut donc conclure que le contexte de coupures budgétaires dans lequel cette réforme a vu le jour ne fut pas totalement sans conséquences sur les choix de mesures à établir. La garde en milieu familial est aussi un moyen d'éviter d'augmenter une facture déjà bien relevée par certaines étapes de la réforme.

Dans l'évaluation des gains et des pertes qui est le propos de la présente section, il me semble aussi important de revenir sur les méthodes de calcul des besoins qui sont celles du MFE. Un peu plus tôt, je posais la question à savoir si le pourcentage de population d'un territoire est un indice révélateur des besoins en matière de services de garde pour ce même territoire. La responsable au CRD, lors de

⁷⁸ MFE, *Centres de la petite enfance – Règles budgétaires pour l'année 2000-2001*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000, p.22-30.

notre entretien, remettait en question cette façon de faire alors qu'elle parlait de certaines régions qui recevaient des places qui n'étaient pas, par la suite, utilisées. Elle me donnait l'exemple de la Montérégie qui aurait un surplus de places en milieu familial, alors que d'autres souffriraient d'un manque, puisque leurs besoins ne correspondent pas tout à fait à leur poids démographique. Ici la situation de l'Estrie était, selon elle, toute indiquée en ce qui concerne le manque de places en milieu familial qui est facilement observable alors qu'elle reçoit pourtant 4% des places allouées par le MFE. Évidemment, cette situation peut mener à des frustrations qui sont justifiées sur le terrain, mais qui peuvent être davantage associées à une démarche bureaucratique obligée plutôt qu'à un choix gouvernemental erroné. Une des constatations des auteurs consultés pour mener mon analyse de mise en œuvre est la question de l'obligation de gestion de tirer des lignes délimitant les règlements, l'allocation des subventions, etc. Il s'en trouve fréquemment pour contester cette délimitation particulière, mais le fait demeure qu'une limitation quelle qu'elle soit se doit d'être établie. L'attribution de places en région étant effectuée selon le poids de la région dans l'ensemble de la population pourrait à mon sens faire l'objet d'un plaidoyer en faveur de la proximité avec la réalité à traiter et de la faisabilité de la méthode de gestion utilisée.

Comme je le mentionnais en ouverture, il nous faut garder à l'esprit que mon analyse de mise en œuvre survient alors que cette démarche n'est pas encore complétée et il est possible que certaines des pertes vécues actuellement par les différents publics ciblés par cette réforme trouvent leur compensation en cours de mise en œuvre des dernières étapes. Le nombre de places accordées sera-t-il révisé à

la hausse ? C'est possible, cela s'est d'ailleurs produit au cours des trois premières années de mise en œuvre. Les mesures réglementaires seront-elles révisées pour donner plus de souplesse aux intervenants du milieu, notamment dans le but de développer d'autres services pour répondre aux besoins spécifiques laissés irrésolus par les modes de garde priorisés ? Encore là, la latitude gouvernementale en matière de projet pilote peut nous laisser croire que certains problèmes actuels trouveront des réponses dans un futur rapproché.

Les limites des changements annoncés

La directrice de CPE en milieu rural, lors de notre entretien, me faisait part de ses réflexions quant aux idées de grandeurs du gouvernement : par le développement des enfants et les stimulations précoces offertes dans les services de garde éducatifs « nous allons régler les problèmes de la société ! » Cette réflexion me paraissait intéressante en ce sens qu'elle pose d'elle-même la question des limites des changements annoncés jusqu'à maintenant. Trois questions me paraissent centrales dans cette analyse de la progression de l'égalité des chances, soit le problème de l'harmonisation, le problème de la qualité et finalement le problème de l'évaluation des résultats et conséquences.

Il paraît clair à la suite de la description des deux premiers chapitres que l'harmonisation des services de garde éducatifs à l'ensemble des régions et des localités québécoises se bute fréquemment à la grande diversité des besoins présents selon les milieux rencontrés. Si je me fie aux témoignages recueillis, la capacité d'adaptation de cette réforme est à la fois un problème et une réussite. C'est une

réussite en ce sens que le développement se faisant à partir des demandes provenant du milieu, il est proche des besoins vécus et il a plus de chances de venir concrètement en aide aux familles de la manière la plus efficace possible. Évidemment, le pendant négatif de cette qualité, c'est qu'il en résulte une disparité d'offre de services qui ne coïncide pas avec la volonté gouvernementale d'uniformisation des services éducatifs dans l'optique d'assurer une égalité des chances de développement pour tous les enfants. La comparaison est fréquemment faite par les intervenantes du milieu des services de garde à la petite enfance avec le réseau scolaire d'éducation : tous les enfants québécois de 5 à 16 ans ont accès à une école primaire et secondaire desservant des services d'éducation fortement similaires à ceux offerts dans l'ensemble des autres institutions scolaires. Une des façons de s'assurer de cette équité, c'est le passage d'examen dit « du ministère », uniformes pour tous les enfants d'un même niveau. Le secteur des services de garde n'en est certainement pas là. Et malgré les larges volontés d'uniformisation du gouvernement, il est évident maintenant que les mesures mises de l'avant ne sont pas aptes à conduire un secteur constitué d'éléments aussi différents vers une totale conformité et donc, une totale égalité. Le fait d'obliger chaque CPE à offrir deux modes de garde, dans des proportions qui sont à la discrétion des intervenants en place, n'est certainement pas une promesse fiable assurant cette volonté. Le simple fait de ne pas assurer à terme des places en services éducatifs pour tous les enfants en âge de fréquenter ces institutions est une barrière presque infranchissable pour l'assurance d'une réelle égalité des chances.

Évidemment, le problème de la qualité est lié directement à la question de l'harmonisation des services offerts à la petite enfance. S'il est certain que les critères de base assurant un minimum de qualité dans tous les services de garde connaîtront une importante croissance au cours des années de mise en œuvre actuelle, les services de garde sans but lucratif ayant été reconnus comme offrant des plus hauts standards de qualité notamment quant à l'hygiène, l'alimentation, les lieux physiques, ils deviendront les seuls services de garde reconnus. Les services privés ou non-régis sont donc soumis à une mort certaine ne pouvant offrir des services comparables à un aussi faible prix (5\$). Ceci est indéniablement une avancée importante pour l'évolution de la qualité des services de garde éducatifs québécois. Cependant, les objectifs gouvernementaux vont au-delà de cette qualité minimale en misant sur la stimulation et le dépistage précoce dans le but ultime de résoudre des problèmes sociaux importants tels la toxicomanie, la violence ou le décrochage scolaire. Les défis sont d'une telle ampleur que les mesures présentes ne sont pas en voie d'être à la hauteur. Le fait de rejoindre une population d'enfants de 0-4 ans plus large assure les intervenants du milieu de rejoindre aussi des difficultés enfantines nouvelles et rien n'indique pour l'instant que les services essentiels devant venir supporter les éducatrices et éducateurs soient en places. Pourtant, le fait de développer la garde en milieu familial promet une hausse de la demande de ces ressources extérieures dans le cas d'enfants ayant des difficultés de comportement ou d'apprentissage : souvent ces responsables de services de garde en milieu familial travaillent seules dans leur propre maison et possèdent une formation moins étoffée que les éducatrices en installation. Donc, si on veut assurer la qualité des services

éducatifs à la petite enfance, il faudra revoir les mesures associées au réseau dans l'optique d'accroître les « outils » capables de mener à bien cette progression à l'échelle de l'ensemble de la société.

Finalement, le problème de l'évaluation des résultats et des conséquences qui ont suivi et qui vont suivre la poursuite de cette mise en œuvre est assurément le plus pressant. Comme je l'ai mentionné dans les pages précédentes, le Vérificateur Général du Québec adressait cette critique à l'égard du MFE dans son rapport en 1998. Le MFE ne s'étant pas équipé d'outils d'évaluation précis, la mise en œuvre est difficilement évaluable par les metteurs en œuvre en place. Le gouvernement a beaucoup fait la promotion de l'instauration d'un programme pédagogique uniforme pour l'ensemble des services de garde à l'enfance au Québec, et ce tous modes confondus. Or, dans la mesure où le contrôle de l'application de ce programme n'a toujours pas eu lieu, il nous est permis d'être critique quant à l'assurance de qualité que cela devait amener dès son entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997. Il faut cependant affirmer que les contrôles de qualité reliés aux installations physiques et à l'organisation des services de garde sont toujours effectués de la même façon qu'ils étaient faits sous l'OSGE, mais bien peu concernant le volet éducatif des services de garde. Et tout aussi important que l'évaluation à court terme, il est essentiel de prévoir des méthodes d'évaluation pour les résultats espérés à long terme et à très long terme. Les objectifs gouvernementaux à la base de cette réforme ne sont pas de ceux que l'on peut réellement évaluer sur une période de quelques années, des objectifs de développement des enfants et de dépistage précoce se concrétisent dans des politiques et des mesures qui ne fourniront des résultats que dans de nombreuses

années, bien au-delà des délais fixés pour sa mise en œuvre. Or, là non plus, les vœux gouvernementaux ne sont pas associés à des outils d'évaluation nous assurant dès maintenant que les investissements importants qu'entraîne la présente réforme se trouveront, dans des délais fixés, justifiés par des conséquences ciblées et présentées par les instances responsables. Ce double manque d'évaluation, à court comme à long terme, s'ajoute à l'insécurité qui s'était installée bien avant le début de la mise en œuvre alors que le gouvernement n'avait publié aucune étude concernant les politiques devant prendre forme quelques mois plus tard.⁷⁹

Est-ce que ces problèmes peuvent nous permettre de conclure à une mauvaise planification de la réforme des services de garde à l'enfance condamnant les responsables à une importante improvisation ? Lorsque j'ai demandé à la directrice d'un CPE à Sherbooke si les intervenants du secteur étaient prêts à vivre cette réforme et pourquoi celle-ci était arrivée à ce moment précis, cette dernière a répondu que cela faisait plusieurs années que les gens du milieu demandaient des changements en profondeur du réseau alors en place, mais qu'ils n'étaient définitivement pas prêts pour tout ce qui a suivi. Elle ajouta ensuite : « Pourquoi à ce moment-là ? Je ne le sais pas. Ça c'est du domaine du jeu politique. »

En somme, la question à la base de ce chapitre, et je reprends en ce sens le questionnement de Pierre Grémion dans son ouvrage déjà cité, cette réforme selon l'expérience de la mise en œuvre analysée, échec ou réussite ? Toutes les personnes que j'ai consultées, en relation avec ce projet de réactualiser le réseau des services de garde à l'enfance au Québec, ont toutes affirmé que cette politique est davantage une

⁷⁹ BARIL, Robert, LEFEBVRE, Pierre et Philip MERRIGAN, *loco citato*, p.19.

démarche menant à une réussite, même après que ces personnes aient eu dressé la liste des critiques et des déceptions engendrées par la mise en œuvre. J'aurais tendance, dans ma position d'observatrice extérieure, à abonder dans le même sens. Ne serait-ce que parce que l'on a osé s'attaquer à une révision d'un secteur peu visité par l'appareil étatique, n'ayant au départ que peu de support populaire, dans le but de rattraper un retard historique que connaissait le Québec en comparaison avec d'autres pays occidentaux, sans se limiter à une simple imitation de ce qui se fait ailleurs. Au-delà de la concrétisation des mesures instaurées, cette démarche de société est en soi une victoire pour les familles du Québec qui devraient à long terme voir leurs capacités de conciliation de leur vie familiale et professionnelle améliorées.⁸⁰

Quelles leçons pouvons-nous tirer de cette évaluation relativement positive d'une politique gouvernementale et de sa mise en œuvre ? Je considère que deux éléments de cette réforme permettent d'expliquer la réussite de cette démarche : d'abord du côté de l'acteur gouvernemental et ensuite de l'acteur responsable à la base du réseau. Sur le plan des actions et des décisions gouvernementales qui semblent avoir été un gage de réussite, il me faut noter l'intelligence de faire reposer les mesures à implanter sur l'expertise et les ressources du milieu déjà établies et en fonction. Les acteurs gouvernementaux ont eu « la sagesse » de partir de ce qui existait et fonctionnait bien et de mettre en place des mécanismes d'approfondissement, plutôt que de réinventer une toute nouvelle formule. Évidemment, cette méthode gouvernementale nous mène directement à la deuxième explication de cette réforme jugée positive, soit le dynamisme qu'ont démontré les

⁸⁰ Je tiens à souligner que cette évaluation ne porte que sur les services de garde à l'enfance et qu'il se pourrait qu'une autre évaluation de l'ensemble des mesures contenues dans la politique familiale de

gens à la base qui ont dû implanter au jour le jour ces mesures. Malgré les nombreuses incertitudes, les failles, les erreurs et les difficultés diverses qui se sont présentées à ces responsables depuis son entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997, ces personnes ont permis la poursuite de les réajustements de cette démarche sans que des obstacles viennent véritablement bloquer la réforme, pour l'empêcher d'atteindre ses objectifs dans les délais prescrits. Évidemment, il est difficile de quantifier la notion de dynamisme, mais elle me semble un élément incontournable : si cette mise en œuvre produit des résultats attendus, il faut en féliciter les gens à la base.

Cependant, puis-je parler de réussite dans le cas de la progression de l'égalité des chances ? Cela n'est pas aussi évident. La mise en œuvre ayant connu le développement que l'on connaît, ayant dû réagir aux événements survenus en cours de route, particulièrement cette forte hausse de demande de places en services de garde, il semble clair que l'objectif de conciliation des responsabilités parentales et professionnelles a pris des proportions considérables qui ont fait de l'ombre aux autres objectifs, notamment les mesures relatives aux programmes éducatifs et de dépistage précoce qui furent délaissées et qui étaient pourtant directement reliés à la notion de l'égalité des chances. Il est cependant possible que les années suivant les délais de la mise en œuvre actuelle, soit après l'an 2005-2006 où le réseau devrait physiquement avoir atteint ses limites de développement, apportent une intensification au niveau du développement éducatif des services de garde à la petite enfance. C'est du moins ce que croient les personnes qui travaillent à mettre au point ces services, pour qu'à moyen et à long terme les enfants deviennent réellement les véritables gagnants de cette réforme.

Conclusion

En somme, il me faut tirer un double bilan de la mise en œuvre de la réforme des services de garde. D'abord, l'objectif gouvernemental de favoriser la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles semble se concrétiser par les mesures établies et celles annoncées pour les prochaines années. Par contre, l'objectif de favoriser le développement et l'égalité des chances ne semble pas, à ce stade-ci de la mise en œuvre, pouvoir faire l'objet d'une évaluation aussi positive. Plusieurs contrôles et réajustements seront assurément nécessaires au cours des prochaines étapes de développement.

Le 18 novembre 2000, le CRD-Estrie organisait une journée régionale des services de garde à l'enfance en Estrie où tous les intervenants en la matière, particulièrement les gens des CPE, étaient conviés à des discussions concernant le développement actuel et les projections futures de ce secteur. La journée s'est terminée par une séance plénière dont le titre était : « Les enfants sont-ils les vrais gagnants du développement ? » Les réponses obtenues allaient majoritairement dans le sens des conclusions présentées ici, c'est-à-dire, la plupart débutaient leurs interventions par « oui, mais... ». Les obstacles principaux qui sont ressortis de cette discussion furent le manque de places, le manque de collaboration entre les organismes, la rapidité d'adaptation demandée et les difficultés rencontrées par les intervenantes en milieu familial. Une des grandes conclusions de cette discussion fut d'affirmer que là où les enfants se doivent d'être considérés comme des gagnants dans toute cette réforme c'est pas le biais de leurs parents qui sont, eux, les véritables grands gagnants de la politique familiale dans son ensemble. Le directeur général des

services à la famille et à l'enfance au MFE, présent à cette journée, a bien résumé ce débat en précisant qu'il fallait tenir compte du contexte actuel de « construction » des services et que lorsque le système sera arrivé à maturité tous y gagneront, les enfants surtout.

Le gouvernement du Québec a-t-il ciblé des objectifs prématurément ? Aurait-il dû concentrer son intervention uniquement sur l'objectif de conciliation des responsabilités parentales et professionnelles dans une première étape ? Cette façon de faire aurait-elle réduit la « surchauffe » que connaît ce secteur depuis le début de la mise en œuvre de nombreuses mesures simultanément ? La question de l'arrimage des services de garde éducatifs entre le milieu familial et les installations du moins ne se poserait certainement pas avec cette ampleur et aurait pu faire l'objet d'un approfondissement ultérieur.

Le présent travail d'analyse ne peut être que partiel dans la mesure où il porte sur une démarche de mise en œuvre qui n'est pas encore complétée. Il faudra donc revoir cette démonstration et ses conclusions lorsque la mise en œuvre de cette réforme sera complétée, soit vers l'année 2005-2006, où le réseau devrait avoir atteint ses objectifs en matière de développement de places. Ce travail est aussi partiel par la représentativité des expériences vécues sur le terrain ayant fait l'objet d'entrevues et qui provenaient uniquement de la région de l'Estrie. Il serait souhaitable, dans une prochaine étude, d'inclure des témoignages de ce type recueillis dans un plus grand bassin de régions québécoises. Cela assurerait un plus grand potentiel de généralisation aux conclusions obtenues. De plus, il ne faut pas perdre de vue que la réforme des services de garde à l'enfance n'est qu'un volet de la politique familiale

de 1997 et que son influence ne se restreint pas à ce seul secteur. L'étude de la mise en œuvre de l'ensemble de cette politique en relation avec les grands objectifs gouvernementaux pourrait conduire à des conclusions différentes et permettre une appréciation véritablement globale de la démarche du gouvernement du Québec.

Mais il ne faut pas croire qu'il nous sera possible d'étudier l'ensemble des conséquences découlant de cette démarche au cours des années devant servir à la mise en œuvre de ces mesures. La politique familiale ne portera ses fruits véritablement qu'à très long terme et il faudra être patient pour pouvoir vraiment analyser les résultats obtenus à la suite d'investissements à la petite enfance réalisés aujourd'hui, pour nos citoyens et, donc, la société de demain.

Annexes

Tableaux 2.1 à 2.8

Voici les tableaux présentant les données tirées des rapports annuels de l'OSGE et du MFE ayant servis à la réalisation des graphiques 2.1 à 2.8.

Tableau 2.1
Évolution du nombre de places total selon les régions

Régions	1996-1997	1997-1998	1998-1999
1=Bas-St-Laurent	2449	2546	2879
2=Saguenay-LacSt-Jean	2311	2379	3167
3=Québec	8577	8754	10524
4=Mauricie	4695	2467	2877
5=Estrie	3336	3394	4450
6=Montréal	25692	26270	28001
7=Outaouais	3297	3808	4440
8=Abitibi-Témiscamingue	1014	1101	1440
9=Côte-Nord	872	880	1187
10=Nord du Québec	356	423	712
11=Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	1008	1128	1234
12=Chaudière-Appalaches	2986	3350	4455
13=Laval	3704	4301	4694
14=Lanaudière	3288	3395	4307
15=Laurentides	4046	4004	4567
16=Montérégie	11233	11975	15083
17=Centre-du-Québec		2127	2681
18=Total	78864	82302	96698

Tableau 2.2
 Pourcentage des places par rapport au pourcentage de la population

Régions	% des places en régions	% de la population régionale
1=Bas-St-Laurent	3,0	2,8
2=Saguenay-LacSt-Jean	3,3	3,9
3=Québec	10,9	8,8
4=Mauricie	3,0	3,6
5=Estrie	4,6	3,9
6=Montréal	29,0	24,5
7=Outaouais	4,6	4,3
8=Abitibi-Témiscamingue	1,5	2,1
9=Côte-Nord	1,2	1,4
10=Nord du Québec	0,7	0,5
11=Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	1,3	1,4
12=Chaudière-Appalaches	4,6	5,3
13=Laval	4,9	4,7
14=Lanaudière	4,5	5,4
15=Laurentides	4,7	6,3
16=Montréal	15,6	17,9
17=Centre-du-Québec	2,8	3,0

*Les pourcentages démographiques sont tirés du site internet du Bureau de la Statistique du Québec.

Tableau 2.3
Évolution du pourcentage d'augmentation du nombre total de places

Régions	% d'augmentation en 1997-1998	% d'augmentation en 1998-1999
1=Bas-St-Laurent	4	13
2=Saguenay-LacSt-Jean	3	33
3=Québec	2	20
4=Mauricie	-47	17
5=Estrie	2	31
6=Montréal	2	7
7=Outaouais	15	17
8=Abitibi-Témiscamingue	9	31
9=Côte-Nord	1	35
10=Nord du Québec	19	68
11=Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	12	9
12=Chaudière-Appalaches	12	33
13=Laval	16	9
14=Lanaudière	3	27
15=Laurentides	-1	14
16=Montérégie	7	26
17=Centre-du-Québec		26
18=Moyenne du Québec	4	17

Tableau 2.4

Pourcentage des places en installation-garderie par rapport au pourcentage de la population

Régions	% des places en régions	% de la population régionale
1=Bas-St-Laurent	1,2	2,8
2=Saguenay-LacSt-Jean	2,2	3,9
3=Québec	9,8	8,8
4=Mauricie	2,3	3,6
5=Estrie	3,9	3,9
6=Montréal	39,2	24,5
7=Outaouais	3,4	4,3
8=Abitibi-Témiscamingue	1,0	2,1
9=Côte-Nord	0,7	1,4
10=Nord du Québec	1,0	0,5
11=Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	0,6	1,4
12=Chaudière-Appalaches	3,2	5,3
13=Laval	5,4	4,7
14=Lanaudière	4,0	5,4
15=Laurentides	4,5	6,3
16=Montérégie	15,2	17,9
17=Centre-du-Québec	2,3	3,0

Tableau 2.5

Pourcentage des places en milieu familial par rapport au pourcentage de la population

Régions	% des places en régions	% de la population régionale
1=Bas-St-Laurent	6,1	2,8
2=Saguenay-LacSt-Jean	5,4	3,9
3=Québec	13,0	8,8
4=Mauricie	4,3	3,6
5=Estrie	5,9	3,9
6=Montréal	9,0	24,5
7=Outaouais	6,9	4,3
8=Abitibi-Témiscamingue	2,5	2,1
9=Côte-Nord	2,3	1,4
10=Nord du Québec	0,2	0,5
11=Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	2,6	1,4
12=Chaudière-Appalaches	7,3	5,3
13=Laval	3,8	4,7
14=Lanaudière	5,3	5,4
15=Laurentides	5,1	6,3
16=Montérégie	16,4	17,9
17=Centre-du-Québec	3,7	3,0

Tableau 2.6
Évolution du pourcentage d'augmentation des places en installation-garderie

Régions	% d'augmentation des places en 1997-1998	% d'augmentation des places en 1998-1999
1=Bas-St-Laurent	2	8
2=Saguenay-LacSt-Jean	1	10
3=Québec	1	6
4=Mauricie	-50	8
5=Estrie	2	5
6=Montréal	2	3
7=Outaouais	11	4
8=Abitibi-Témiscamingue	7	4
9=Côte-Nord	0	23
10=Nord du Québec	22	77
11=Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	5	-2
12=Chaudière-Appalaches	5	6
13=Laval	15	1
14=Lanaudière	2	2
15=Laurentides	-1	3
16=Montérégie	6	10
17=Centre-du-Québec		14
18=Moyenne du Québec	3	6

Tableau 2.7
Évolution du pourcentage d'augmentation des places en milieu familial

Régions	% d'augmentation des places en 1997-1998	% d'augmentation des places en 1998-1999
1=Bas-St-Laurent	5	10
2=Saguenay-LacSt-Jean	5	66
3=Québec	5	51
4=Mauricie	-44	28
5=Estrie	0	93
6=Montréal	0	48
7=Outaouais	21	32
8=Abitibi-Témiscamingue	11	19
9=Côte-Nord	2	43
10=Nord du Québec	0	0
11=Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	16	16
12=Chaudière-Appalaches	24	69
13=Laval	22	40
14=Lanaudière	6	94
15=Laurentides	0	39
16=Montérégie	8	72
17=Centre-du-Québec		44
18=Moyenne du Québec	7	51

Tableau 2.8
 Pourcentage d'augmentation des PCR en milieu familial et en installation-garderie

Régions	% d'augmentation des places en milieu familial	% d'augmentation des places en installation- garderie
1=Bas-St-Laurent	71	58
2=Saguenay-LacSt-Jean	153	39
3=Québec	206	67
4=Mauricie	180	47
5=Estrie	249	66
6=Montréal	170	86
7=Outaouais	123	88
8=Abitibi-Témiscamingue	173	69
9=Côte-Nord	75	65
10=Nord du Québec	0	270
11=Gaspésie-Îles-de-la- Madeleine	91	56
12=Chaudière-Appalaches	144	60
13=Laval	169	79
14=Lanaudière	205	60
15=Laurentides	158	52
16=Montréal	221	79
17=Centre-du-Québec	156	65
18=Moyenne du Québec	164	75

Entrevues semis-dirigées

Voici les noms des responsables rencontrées pour réaliser des entrevues semi-dirigées portant sur leur expérience personnelle de la mise en œuvre de la réforme des services de garde.

Mme Guylaine Dussault, coordonnatrice au *CPE le p'tit Gadu* de Sherbrooke, rencontrée le 1 mars 2000.

Mme Édith Roy, enseignante à la maternelle de *l'École St-Esprit* de Sherbrooke, rencontrée le 26 mars 2000.

Mme Martine Sthellaer, présidente de *Regroupement des CPE des Cantons de l'Est*, rencontrée le 3 août 2000.

Mme Bernadette Cinq-Mars, directrice au *CPE le p'tit Gadu* de Sherbrooke (milieu urbain), rencontrée le 17 août 2000.

Mme Diane Bolduc, coordonnatrice au développement des services de garde à l'enfance pour le *CRD-Estrie*, rencontrée le 8 septembre 2000.

Mme Lucie Gendron, directrice au *CPE chez tante Juliette* à Stoke (milieu rural), rencontrée le 19 septembre 2000.

Mme Renée Purcell, propriétaire d'un service de garde privé en milieu familial non affilié à un CPE à Sherbrooke, *La garderie les p'tits drôles*, rencontrée le 27 septembre 2000.

Bibliographie

Ouvrages généraux

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Les travaux parlementaires*, <http://www.ass.nat.qc.ca/fra/publications/index.html>, 19/09/2000.

BAILLARGEON, Denise, « La politique familiale au Québec. Une perspective historique », *Lien social et Politique-RIAC*, numéro 36, automne 1996, pages 21 à 32.

BAKER, Maureen, *Families, Changing Trends in Canada*, Toronto, Meg Luxton, 1996, 380 pages.

BAKER, Maureen, *Canadian Family Policies*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, 466 pages.

BARIL, Robert, LEFEBVRE, Pierre et Philip MERRIGAN, *La politique familiale : ses impacts et les options*, Collection Choix, volume 3, numéro 3, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, décembre 1997, 75 pages.

BATTLE, Ken, « National Child Benefit : Renewing the Federation Through Social Policy Reform », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, pages 46 à 49.

BEACH, Jane, BERTRAND, Jane et Gordon CLEVELAND, *Our Child Care Workforce*, Ottawa, prepared for The Child Care Sector Study Steering Committee, 1998, 175 pages.

BÉLANGER, Danièle, *Fécondité et politiques familiales en Scandinavie depuis 1960*, Québec, Publications du Québec, octobre 1992, 79 pages.

BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Enquête sur les besoins en matière de services de garde*, <http://www.stat.gouv.qc.ca/publicat/hors-col/pdf>, mars 1999.

CLEVELAND, Gordon et Douglas HYATT, *Subsidizing Child Care for Low-income Families : a Good Bargain for Canadian Government*, Collection Choices, volume 4, numéro 2, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, mai 1997, 53 pages.

CLEVELAND, Gordon et Douglas HYATT, « Assessing Federal Child Care Policy : Does the Arrow Reach Its Target ? », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, pages 20 à 24.

CONSEIL DE LA FAMILLE, *Choix et soutien ... telles sont les exigences des familles québécoises au regard d'une éventuelle politique de la petite enfance*, Québec, Publications du Québec, 1996, 47 pages.

CONSEIL DE LA FAMILLE, *Les services de garde au Québec : un équilibre précaire*, Québec, Publications du Québec, 1993, 67 pages.

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE, *Une fiscalité au service de la famille*, Québec, Publications du Québec, septembre 1999, 24 pages.

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE, *Famille et travail, deux mondes à concilier*, Québec, Publications du Québec, 1999, 51 pages.

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES, *Deux Québec dans un*, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur, janvier 1989, 124 pages.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *La société et les familles : miser sur l'égalité et la solidarité*, Québec, Conseil du Statut de la Femme, mai 1997, 84 pages.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Pour un développement intégré des services éducatifs à la petite enfance : de la vision à l'action*, Sainte-Foy, Édité par le Conseil supérieur de l'éducation, 1996, 121 pages.

CÔTÉ, Charles, *Désintégration des régions*, Chicoutimi, Éditions JCL, 1991, 261 pages.

CROZIER, Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, 382 pages.

DUVAL, Luce, *Aspects économiques de la vie des jeunes familles biparentales*, Sainte-Foy, INRS-Culture et Société, décembre 1997, 122 pages.

FRIENDLY, Martha, *Child Care Policy in Canada*, Don Mills, Addison-Wesley 1994, 294 pages.

FRIENDLY, Martha, « What is the Public Interest in Child Care », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, pages 3 à 6.

GRÉMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique*, Collection Sociologique, Paris, Éditions du Seuil, 1976, 477 pages.

GROUPE DE TRAVAIL POUR LES JEUNES, *Un Québec fou de ses enfants*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, Direction des communications, 1991, 179 pages.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, Québec, Éditeur officiel, 1999, 32 pages.

HOFFERTH, Sandra L., « Dramatic Changes in the U.S. Safety Net for Low Income Families », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, pages 24 à 27.

HUDSON, John et Burt GALAWAY, *Child Welfare in Canada*, Toronto, Thompson Educational Publishing, 1995, 372 pages.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Évolution et distribution de la population par région administrative*, <http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/demograp/203.htm> , 22/9/2000.

JENSON, Jane, « Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste », *Politique et sociétés*, volume 17, numéros 1-2, 1998, pages 183 à 216.

KRASHINSKY, Michael et Gordon CLEVELAND, « Rethinking the Rationales for Public Funding of Child Care », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, pages 16 à 19.

LEBLANC, Michel, LEFEBVRE, Pierre et Philip MERRIGAN, *Comment accroître le soutien public en faveur des enfants*, Collection Choix, volume 2, numéro 6, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, août 1996, 51 pages.

LE COLLECTIF CLIO, *L'histoire des femmes au Québec depuis quatre siècles*, Montréal, Le jour éditeur, 1992, 646 pages.

LERO, Donna S., « Principles for Sound Child Care Policy Development », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, pages 38 à 41.

MARSHALL, Dominique, *Aux origines sociales de l'État-providence*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1996, pages 131 à 304.

MAZMANIAN, Daniel A. et Paul A. SABATIER, *Effective Policy Implementation*, Lexington Books.

MENY, Yves et Jean-Claude THOENIG, *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, 391 pages.

MFE, *Rapport annuel 1998-1999*, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/2_ministere/rapport , 2000.

MFE, *La politique familiale*, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/3_politique-familiale , 1999.

MFE, *La politique familiale, un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants, des réponses à vos questions*, Québec, Publications du Québec, 1999, 23 pages.

MFE, *La politique familiale, un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants*, Québec, Publications du Québec, 1999, 38 pages.

MFE, *Rapport annuel 1997-1998*, Québec, Publications du Québec, 1998, 54 pages.

MFE, *Estimation régionale des besoins en services de garde régis par la loi au 31 mars 1997*, Québec, Publications du Québec, 1997, 221 pages.

MFE, *Situation des centres de la petite enfance et des garderies au Québec en 1999*, Québec, Publications du Québec, décembre 1999, 96 pages.

MFE, *Situation des garderies au Québec en 1997*, Québec, Publications du Québec, septembre 1998, 74 pages.

MFE, *La politique familiale, bilan de la mise en œuvre des dispositions du livre blanc*, Québec, Publications du Québec, 1999, 16 pages.

MFE, *Info Famille-Enfance*, été 2000, volume 1, numéro 1, 16 pages.

MFE, *Centres de la petite enfance – Règles budgétaires pour l'année 2000-2001*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000, 32 pages.

MOSS, Peter, « Early Childhood Services in Europe », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, pages 27 à 30.

OSGE, *Rapport annuel 1996-1997*, Québec, Publications du Québec, 1997, 53 pages.

OSGE, *Rapport annuel 1995-1996*, Québec, Publications du Québec, 1996, 70 pages.

OSGE, *Situation des garderies au Québec en 1994*, Québec, Publications du Québec, septembre 1995, 79 pages.

PADIOLEAU, Jean G., *L'État au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982, 222 pages.

PENCE, Alan R., « Canada », *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, Westport, Greenwood Press, 1993, pages 57 à 81.

PITROU, Agnès, *Les politiques familiales*, Collections Alternatives sociales, Paris, Syros, 1994, 286 pages.

POWELL, Lisa M., « Family Behaviour and Child Care Costs : Policy Implications », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, pages 11 à 15.

PRENTICE, Susan, « The Deficiencies of Commercial Day Care », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, pages 42 à 46.

PRESSMAN, Jeffrey L. et Aaron WILDAVSKY, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1979, 209 pages.

ROSE, Ruth, « For Direct Public Funding of Child Care », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, pages 31 à 33.

SECRÉTARIAT À LA FAMILLE, *Familles en tête 1995-1997*, Québec, Publications du Québec, 1994, 93 pages.

THOENIG, Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, Paris, Éditions des Organisations, 1973, 279 pages.

TREMBLAY, Richard E. et Christa JAPPEL, « The Long-term Impact of Quality Early Child Care », *Options politiques*, volume 18, numéro 1, janvier-février 1997, pages 7 à 10.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, tome II, Québec, Publications du Québec, 1999, 359 pages.

Articles de quotidiens

APRIL, Pierre, « La politique des places à 5\$ pourrait être étalée, dit Marois », *Le Devoir*, 18/3/1998, A5.

BARIL, Robert, « Des choix discutables », *La Presse*, 20/2/1997, B3.

BARIL, Robert, « L'échec du « modèle » canadien », *Le Devoir*, 1/11/1996, A11.

BARIL, Robert et Pierre LEFEBVRE, « Politique familiale : une consultation publique est nécessaire », *Le Devoir*, 27/3/1997, A9.

BARIL, Robert, « Familles éclatées », *Le Devoir*, <http://www.ledevoir.com>, 21/6/1997.

BARIL, Robert, LEFEBVRE, Pierre et Philip MERRIGAN, « La politique familiale au Québec : un débat de fond qui reste à tenir », *La Presse*, 18/3/1998, B3.

BÉGIN, Jean-François, « Une politique anti-familiale », *Le Devoir*, 24/11/1998, A7.

- BLANCHARD, Sylvain, « Les garderies et le ministère discutent financement », *Le Devoir*, 16-17/8/1997, A5.
- BOUCHARD, Camil, « Un modèle unique de services de garde », *Le Devoir*, 24/1/1997, B3.
- BOUCHARD, Camil, « Le Québec, un cas à part en Amérique du Nord », *Le Devoir*, 8/11/1997, A11.
- BOULVA, Francine, « Garderies : les effets pervers de la réforme », *La Presse*, 22/5/1998, B3.
- BRASSEUR, Normand et Chantal THERRIEN, « La politique familiale bafoue le libre choix des parents », *Le Devoir*, <http://www.ledevoir.com>, 2/6/1997.
- CLOUTIER, Mario, « Bouchard promet de déposer une politique familiale », *Le Devoir*, 18/10/1996, A6.
- CLOUTIER, Mario, « Québec améliorera le congé parental », *Le Devoir*, 1/11/1996, A1 et A12.
- CLOUTIER, Mario, « Québec accroît son aide aux familles dans le besoin », *Le Devoir*, <http://www.ledevoir.com>, 23/1/1997.
- CLOUTIER, Mario, « Québec doit récupérer 365 millions d'Ottawa », *Le Devoir*, 24/1/1997, A2.
- CLOUTIER, Mario, « Québec confirme la réduction de ses allocations familiales », *Le Devoir*, <http://www.ledevoir.com>, 29/3/2000.
- CLOUTIER, Richard, « L'enfant au cœur de la nouvelle politique familiale », *Le Devoir*, 5/2/1997, A7.
- DAVID, Françoise, LABRECQUE-MARCOUX, Huguette et Sylvie LÉVESQUE, « Les enfants sont-ils vraiment au cœur de nos choix ? », *La Presse*, 18/4/1997, B3.
- DEL CASTILLO, Carlos, « Les enfants, une responsabilité de société », *Le Devoir*, 20/11/1998, A11.
- DES RIVIÈRES, Paule, « Les garderies privées menacent de se retirer », *Le Devoir*, 17/4/1998, A2.
- DES RIVIÈRES, Paule, « Famille : que Québec se grouille », *Le Devoir*, <http://www.ledevoir.com>, 22/9/1999.

- DES RIVIÈRES, Paule, « Quelle politique familiale ? », *Le Devoir*, <http://www.ledevoir.com>, 17/1/2000.
- DES RIVIÈRES, Paule, « Garderies : vers l'uniformisation », *Le Devoir*, <http://www.ledevoir.com>, 7/8/2000.
- DESROSIERS, Éric, « Le programme des garderies menace-t-il des organismes ? », *Le Devoir*, 24/11/1998, A5.
- DUPONT, Chistine, « Des standards plus élevés pour la petite enfance », *Le Devoir*, 16-17/8/1997, E4.
- DUROCHER, Christine, « Non, les enfants ne se « poignent pas le beigne » à la garderie », *La Presse*, 28/10/1996, B3.
- FINES, David, « Une politique familiale sans famille », *Le Devoir*, 11/3/1997, A9.
- GAGNON, Diane, « Les gardiennes, qui les payera ? », *Le Devoir*, 5/2/1997, A7.
- GAGNON, Katia, « Bouchard promet une nouvelle politique familiale au Sommet », *La Presse*, 18/10/1996, A16.
- GAGNON, Katia, « Un « cadeau » à Ottawa », *La Presse*, 6/2/1997, B1.
- GAGNON, Katia, « La politique familiale fera économiser 100 millions par an, soutient Mme Marois », *La Presse*, 12/2/1997, B10.
- GAGNON, Katia, « La politique familiale désavantage des familles monoparentales, selon l'économiste Ruth Rose », 17/3/1997, B6.
- GAGNON, Katia, « Québec offre des garderies 24h sur 24 », *La Presse*, <http://lapresse.infinet.net>, 30/8/2000.
- GRUDA, Agnès, « Un net progrès », *La Presse*, 25/1/1997, B2.
- HARVEY, Claire, « Du nouveau pour la petite enfance », *Le Devoir*, 16-17/8/1997, E1-E2.
- LABRECQUE-MARCOUX, Huguette, « Les choix des parents, pour les enfants », *Le Devoir*, 28/2/1997, A10.
- LAFRANCE, Louis, « Deux écoles de pensée », *Le Devoir*, 24/9/1996, A6.
- LEMIEUX, Diane, « Et les mères alors ? », *Le Devoir*, 26/5/1997, A7.

LESSARD, Denis, « Personne ne perdra avec la nouvelle politique familiale », *La Presse*, 1/11/1996, A1.

LESSARD, Denis, « Québec crée un ministère de la Famille », *La Presse*, 10/5/997, A2.

LÉVESQUE, Kathleen, « Bouchard veut devancer le programme des garderies à cinq dollars », *Le Devoir*, [Http://www.ledevoir.com](http://www.ledevoir.com) , 6/11/1998.

MALBOEUF, Marie-Claude, « Garderies de riches, garderies de pauvres », *La Presse*, 6/2/2000, A8.

MALBOEUF, Marie-Claude, « Entre parents, c'est un peu la guerre », *La Presse*, 6/2/2000, A8.

MALBOEUF, Marie-Claude, « Décrocher une place en garderie : la loi de la jungle », *La Presse*, 5/2/2000, A23.

MALBOEUF, Marie-Claude, « Doubler le nombre de places d'ici 2005 », *La Presse*, 5/2/2000, A23.

MALBOEUF, Marie-Claude, « Pas de crédits pour les garderies à 5\$ des petits de trois ans », *La Presse*, 27/3/1998, A8.

MAXWELL, Judith, « Investir dans l'enfance, échapper à la paralysie », *Le Devoir*, 9/11/1998, A11.

MONTPETIT, Caroline, « Le conseil de la famille réclame plus de cohérence », *Le Devoir*, 7/2/1996, A2.

MONTPETIT, Caroline, « Les garderies à 5\$, ce n'est pas si sûr », *Le Devoir*, 17/3/1998, A6.

MONTPETIT, Caroline, « Québec aurait pu faire mieux, disent les groupes communautaires », *Le Devoir*, 1/4/1998, A10.

NORMAND, Gilles, « Québec hésite à offrir des places à 5\$ », *La Presse*, 17/3/1998, A1-A2.

NORMAND, Gilles, « La garderie à 5\$ restera, mais Québec révisé l'échéancier », *La Presse*, 18/3/1998, B1-B2.

NORMAND, Gilles, « Bouchard tient au respect du programme des garderies à cinq dollars », *La Presse*, 19/3/1998, B1.

NORMAND, Gilles, « Pas de crédit pour les services de garde des enfants de trois ans », *La Presse*, 26/3/1998, B4.

NORMAND, Gilles, « Les enfants de trois ans auront accès dès septembre à la garde à cinq dollars », *La Presse*, 1/4/1998, A3.

NORMAND, Gilles, « Québec engage 420 techniciens en garderie », *La Presse*, 17/6/1998, B1.

SANSFAÇON, Jean-Robert, « La famille et l'enfance », *Le Devoir*, 17/5/1997, A8.

SANSFAÇON, Jean-Robert, « De la coupe aux lèvres », *Le Devoir*, 7/8/1997, A6.

SANSFAÇON, Jean-Robert, « Bravo, les éducatrices ! », *Le Devoir*, <http://www.ledevoir.com>, 22/5/1999.

SARFATI, Sonia, « Manifestation d'appui aux garderies privées », *La Presse*, 21/4/1997, A7.

TREMBLAY, Karine, « Les organismes communautaires familles (OCF) se sentent lésés », *La Presse*, 24/11/1998, A17.

VENNE, Michel, « La classe moyenne y perd », *Le Devoir*, 25/3/1997, A4.

VENNE, Michel, « Cohérence pour les familles », *Le Devoir*, 18/3/1998, A6.

VENNE, Michel, « La politique familiale subira plusieurs ajustements », *Le Devoir*, 26/3/1998, A5.

YOHEMAS-HAVES, Leanne, « Les garderies à 5\$ font l'envie du reste du Canada », *La Presse*, 24/1/2000, A9.

Communiqués ministériels

MFE, *La politique familiale : les enfants au cœur des choix du gouvernement*, Québec, 23/1/1997, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/19_communique.html.

MFE, *Pauline Marois dépose deux projets de loi qui concrétisent la nouvelle politique familiale visant la lutte contre la pauvreté et le développement des enfants*, Québec, 15/5/1997, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_comunique/20_communique.html.

MFE, *Cabinet de la ministre de l'éducation – un réseau de centres de la petite enfance : une réponse aux besoins des familles d'aujourd'hui*, Québec, 15/5/1997, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/21_communique.html.

MFE, *Le ministère de la Famille et de l'Enfance et les garderies sans but lucratif s'entendent sur le financement des places à 5\$, Montréal, 25/8/1997, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/22_communique.html.*

MFE, *La rentrée dans les services de garde : mise en place progressive de la contribution à 5 dollars, Montréal, 28/8/1997, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/23_communique.html.*

MFE, *Un programme éducatif destiné aux services de garde à la petite enfance, Montréal, 4/9/1997, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/24_communique.html.*

MFE, *95% des familles du Québec verront en 1998 leur revenu disponible maintenu voire amélioré grâce à l'ensemble des éléments de la politique familiale, Québec, 7/1/1998, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/26_communique.html.*

MFE, *La ministre Pauline Marois annonce le développement exceptionnel de 85 000 nouvelles places en service de garde au cours des prochaines années, Québec, 1/4/1998, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/34_communique.html.*

MFE, *Le ministère de la famille et de l'enfance maintient ses objectifs de qualité pour les services de garde au Québec, Montréal, 16/4/1998, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/35_communique.html.*

MFE, *« 2,9 milliards de dollars pour le mieux-être des familles québécoises » - Pauline Marois, Québec, 16/6/1998, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/36_communique.html.*

MFE, *La ministre de la famille et de l'enfance inaugure deux centres de la petite enfance au Nunavik, Montréal, 3/7/1998, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/37_communique.html.*

MFE, *Le ministère de la famille et de l'Enfance poursuit l'implantation des places à 5\$, Montréal, 1/9/1998, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/38_communique.html.*

MFE, *La ministre Nicole Léger autorise la transformation de 59 garderies privées en centres de la petite enfance, Saint-Basile-le-Grand, 2/2/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/39_communique.html.*

MFE, *La ministre Nicole Léger en tournée au Saguenay/Lac Saint-Jean, Québec, 18/2/1999, Québec, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/16_communique.html*

MFE, *La ministre Nicole Léger annonce la création de quatre centres de la petite enfance pour la communauté inuit*, Montréal, 18/3/1999, http://www.gouv.qc.ca/5_communique/40_communique.html .

MFE, *La ministre Nicole Léger annonce la création d'un Forum des partenaires familiaux*, Montréal, 26/3/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/41_communique.html .

MFE, *Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde : un instrument précieux pour la planification*, Montréal, 29/3/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/42_communique.html .

MFE, *La ministre Nicole Léger en tournée dans l'Abitibi, Val-d'Or*, 8/4/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/43_communique.html .

MFE, *La ministre Nicole Léger précise aux représentants de la CSN ses engagements*, Québec, 9/4/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/44_communique.html .

MFE, *La ministre Nicole Léger annonce la création d'un groupe de travail*, Québec, 21/4/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/45_communique.html .

MFE, *La ministre Nicole Léger dépose un projet de loi améliorant la loi sur les centres de la petite enfance*, Montréal, 29/4/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/46_communique.html .

MFE, *Le ministère de la Famille et de l'Enfance est satisfait de la première rencontre du groupe de travail*, Montréal, 30/4/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/47_communique.html .

MFE, *La ministre Nicole Léger participe à la remise des Prix de la famille*, Montréal, 14/5/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/49_communique.html .

MFE, *Rattrapage salarial historique Québec injecte 148 M \$ dans les services de garde*, Québec, 20/5/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/50_communique.html .

MFE, *Faisant le bilan, la ministre Nicole Léger se dit extrêmement satisfaite du travail accompli – 1998-1999, une année déterminante pour le Ministère de la Famille et de l'Enfance*, Québec, 16/6/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/51_communique.html .

MFE, *1200 nouvelles places en services de garde dans la région de Québec*, Québec, 31/8/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/52_communique.html .

MFE, *La ministre Nicole Léger inaugure officiellement trois centres de la petite enfance en milieu cri*, Montréal, 2/9/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/53_communique.html .

MFE, *931 nouvelles places en services de garde dans les régions de la Mauricie-Bois-Francs et du Centre-du-Québec*, Montréal, 10/9/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/54_communique.html .

MFE, *Plus de 1400 nouvelles places en services de garde dans les régions du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine*, Montréal, 4/10/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/55_communique.html .

MFE, *Les correctifs sont déjà en place*, Québec, 9/12/1999, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/58_communique.html .

MFE, *La ministre Nicole Léger consulte sur la politique familiale dans la région du Centre du Québec*, Montréal, 24/1/2000, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/59_communique.html .

MFE, *La ministre Nicole Léger dévoile une campagne de promotion axée sur la profession d'éducatrice et d'éducateur à l'enfance*, Montréal, 27/1/2000, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/60_communique.html .

MFE, *La ministre Nicole Léger dépose un projet de loi visant à prolonger la période pour la transformation des garderies des commissions scolaires en centres de la petite enfance*, Québec, 11/5/2000, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/62_communique.html .

MFE, *Toutes les semaines, 300 nouvelles places de garde sont créées*, Québec, 22/6/2000, http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/65_communique.html .