

**Pour la consolidation d'un réseau public
de services de garde éducatifs de qualité**

**Mémoire sur le Projet de loi 124 – Loi sur les services de garde éducatifs à
l'enfance**

Présenté à la Commission des affaires sociales



Par

Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)

La Fédération des femmes du Québec (FFQ)

Novembre 2005

Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT) est une organisation nationale constituée de plus d'une centaine de groupes et de femmes qui œuvrent dans le domaine de l'accès et du maintien des femmes au travail. La philosophie d'intervention du CIAFT repose sur le principe à l'effet que l'autonomie financière des femmes est largement tributaire de leur accès au travail. Dans cette perspective, la mission du CIAFT est d'œuvrer à la défense, à la promotion et au développement de services, de politiques et de mesures favorisant la réponse aux besoins spécifiques des femmes en matière de travail. L'action qui en découle est orientée selon deux pôles d'intervention :

- améliorer les conditions socio-économiques des femmes;
- assurer la prise en compte des réalités et des besoins des femmes en matière d'emploi.

Les activités du CIAFT se déploient principalement dans quatre grands secteurs d'intervention : l'équité salariale et l'équité en emploi, le développement de la main-d'œuvre féminine, le développement régional et les programmes sociaux. Le CIAFT est également mandataire du Comité aviseur femmes en développement de la main-d'œuvre d'Emploi-Québec depuis sa création en 1998 qui a mené les travaux de mise en place de la *Stratégie d'intervention à l'égard de la main-d'œuvre féminine* adoptée en 2000.

La Fédération des femmes du Québec (FFQ) est une organisation féministe autonome qui vise l'atteinte de l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les secteurs de la société. L'action de la FFQ s'inscrit plus spécifiquement dans la promotion et la défense des intérêts et des droits des femmes. La FFQ entend aussi favoriser le développement de la pleine autonomie des femmes et la reconnaissance véritable de l'ensemble de leurs contributions à la société dans la diversité de leurs expériences, appartenances et provenances.

C'est pourquoi la FFQ lutte contre toutes les formes de violence, de discrimination et d'exclusion que vivent les femmes, particulièrement les femmes en situation de pauvreté ainsi que celles qui sont exposées aux discriminations en raison de leur couleur de peau, leur origine ethnique, leur orientation sexuelle, leur handicap, leur âge, leur religion ou leur mode de vie.

Fondée en 1966, la FFQ compte présentement 132 membres associatives et 653 membres individuelles en provenance de toutes les régions du Québec.

Depuis plus de trente ans, le Québec bâtit un système de services de garde parmi les plus progressistes au monde. Ce système est le résultat du travail acharné des groupes de femmes, des groupes communautaires, des syndicats, des parents et des communautés qui ont d'abord travaillé à la création du réseau public de garderies puis à un système d'accès universel aux places subventionnées en services de garde. Ce système fait l'envie de la plupart des pays du monde et constitue un modèle de ce que pourraient être la garde et l'éducation des enfants en bas âge.

Ce système représente un investissement majeur de la part de l'État qui a compris l'importance pour l'avenir de notre société de s'engager dans des services destinés à la petite enfance avec des programmes éducatifs ainsi que des normes élevées au lieu de laisser au marché la mise en place des services à but lucratif. Le Québec a choisi de prendre en main l'offre et l'encadrement des services de garde en réorganisant les budgets pour les programmes aux familles et ce budget est maintenant de l'ordre de 1,5 milliard de dollars. De plus, le gouvernement provincial vient de signer une entente de 1,25 milliard de dollars avec le gouvernement fédéral dans le cadre du financement fédéral pour les services de garde.

Dans ce contexte, la ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine a choisi de proposer une réforme en profondeur en restructurant le système intégré des centres de la petite enfance et les services de garde en milieu familial. Cette restructuration, selon la Ministre, permettra notamment une centralisation des listes d'attente ainsi que la mise en place de services de garde avec des horaires atypiques. Nous comprenons le bien-fondé de vouloir aider les parents au moyen des listes d'attente et de trouver des formules

pour l'offre des services de garde avec des horaires atypiques. Mais nous ne comprenons pas que ces objectifs nécessitent une nouvelle loi qui change de façon fondamentale la structure actuelle du système que nous consolidons depuis huit ans. De plus, nous ne voyons pas l'urgence d'une telle réforme. La réforme qui est proposée dans ce projet de loi est profonde. Il s'agit, entre autres, de défaire le système d'encadrement et de soutien aux responsables des services de garde en milieu familial qui est offert présentement par les CPE.

Le démantèlement du système d'encadrement et de soutien aux responsables des services de garde en milieu familial : ce que propose le Projet de loi 124

Actuellement, environ 45 % des places dans le réseau québécois sont dans des services de garde en milieu familial liés à un CPE. Les éducatrices qui offrent ces places sont isolées, leur travail est extrêmement exigeant, elles font de longues heures, sans répit. Les enfants ayant des difficultés posent un problème particulier pour les éducatrices : pendant qu'elles s'occupent des enfants plus exigeants, elles ne peuvent s'occuper aussi bien des autres enfants. Dans une telle situation, le soutien d'une conseillère pédagogique dans un CPE à proximité constitue un appui de taille qui permet aux responsables en milieu familial de relever de tels défis et d'assurer l'intégration de ces enfants dans leur groupe. Selon une étude du Comité sectoriel de main-d'œuvre Économie sociale et action communautaire, il existe 758 conseillères pédagogiques disponibles pour les

éducatrices dans les services de garde en milieu familial.¹ Ces conseillères se trouvent souvent à proximité et peuvent apporter un soutien direct et concret aux éducatrices en milieu familial.

Un des éléments centraux du projet de loi 124 est le remplacement de ce système d'encadrement et de soutien assuré dans les 884 CPE, par une nouvelle structure qu'est le bureau coordonnateur. Le projet de loi créerait 130 bureaux coordonnateurs. Ces bureaux auraient pour fonctions, entre autres, « de favoriser la formation et le perfectionnement des personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et d'offrir un soutien pédagogique et technique sur demande ». Nous tenons à souligner que la loi actuelle prévoit un soutien continu et non simplement sur demande. Ce changement d'approche indique un relâchement important par rapport à l'encadrement actuel des services en milieu familial.

De plus, plusieurs évaluent à plus de 500 le nombre de conseillères pédagogiques qui perdraient leur emploi. Il s'agit de 500 professionnelles retirées du système, qui assurent actuellement la qualité des programmes éducatifs ainsi que le soutien aux éducatrices pour les enfants ayant des difficultés à la fois dans des CPE et en milieu familial. Finalement, il est évident que les 130 bureaux coordonnateurs qui remplaceraient 884 CPE au niveau de l'encadrement des services de garde en milieu familial seraient nécessairement beaucoup plus éloignés des responsables en milieu familial et de leurs besoins. Bien évidemment, toute nouvelle

¹ Comité sectoriel de main-d'œuvre Économie sociale et action communautaire (2005). *Portrait provincial et régionalisé des besoins en éducatrices-éducateurs et responsables de services de garde en milieu familial dans les centres de la petite enfance*. CSMO. p. 21.

structure nécessitant des investissements importants, les budgets nécessaires risquent d'être prélevés sur ceux des CPE.

Il est pertinent de s'attarder à la question des conseils d'administration des CPE. Il y a eu une campagne malheureuse de dénigrement des conseils d'administration des CPE cette année. Actuellement, les conseils d'administration des CPE sont composés de parents en majorité, qui assurent la bonne gestion de leur CPE avec la direction. Le langage n'est pas banal. La plupart des parents pourraient parler de « leur » CPE : le lien d'appartenance est fort. Ce lien est garant de la réponse des CPE aux besoins exprimés par les parents. De plus, plus de 400 éducatrices en milieu familial siègent aux conseils d'administration des CPE. Elles y ont une voix au niveau de la gestion des services et des programmes éducatifs. C'est ce système intégré que la réforme proposée abolirait en confiant désormais la gestion des services de garde en milieu familial aux bureaux coordonnateurs.

Étant donné l'isolement de ces éducatrices ainsi que leur tâche exigeante et leurs longues heures, le système de soutien devrait plutôt être renforcé. Par contre, une restructuration qui aurait pour effet de couper ce lien de soutien et d'encadrement entre les éducatrices en milieu familial et leur CPE est la pire réforme imaginable. Elle permettrait de réduire les services offerts à la partie la plus fragile du réseau alors que ces services renforcent l'intégration des éducatrices et assurent la qualité des soins en milieu familial comme le confirme l'étude *La Qualité, ça compte!* que l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) vient tout juste

de publier.² Le CIAFT et la FFQ s'opposent fermement à cette fragilisation des services en milieu familial qui aurait un impact immédiat sur la qualité des services, en particulier sur l'intégration des enfants ayant des difficultés, et sur les conditions de travail mêmes des éducatrices.

Les éducatrices en milieu familial : de fausses travailleuses autonomes

De plus, nous ne pouvons passer sous silence le fait que les éducatrices en milieu familial se sont vues imposer le statut de fausses travailleuses autonomes avec l'entrée en vigueur du Projet de loi 8 intitulé *Loi modifiant la Loi sur les centres à la petite enfance et autres services de garde*, en décembre 2003. Cette loi a aboli le statut de salariées pour les responsables des services de garde en milieu familial et celles qui les assistent. Ces travailleuses doivent depuis assumer seules les risques liés au travail, tels les périodes de chômage, les accidents de travail et les maladies professionnelles. On leur a entre autres enlevé le droit au salaire minimum, à des vacances payées, à des congés fériés, à des congés de maternité, à des congés pour responsabilités familiales, à une majoration pour le temps supplémentaire, à des recours à la Commission des normes du travail. On leur a retiré même le droit fondamental de se syndiquer, alors que le Tribunal du travail du Québec avait statué que ces travailleuses étaient salariées au sens du *Code du travail* et doivent avoir accès à la syndicalisation. Cela constitue donc une violation de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Charte*

² Japel, Christa, Richard Tremblay et Sylvana Côté (2005). *La qualité, ça compte! Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde*. Institut de recherche en politiques publiques (IRPP). P.20.

des droits et libertés de la personne et de la *Convention internationale no 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical* ratifiée par le Canada voilà 55 ans! Le gouvernement se soustrait ainsi à l'application de ces propres lois, faisant fi de toute la logique du droit du travail au niveau québécois comme international.

Par ailleurs, le travail des éducatrices en milieu familial est hautement normé, elles sont à l'emploi d'un employeur unique, l'État québécois, qui, lui, impose leur rémunération. Elles ne répondent d'aucune manière aux critères appliqués par les lois en matière de travail et de fiscalité pour déterminer le statut de travail autonome. En vertu de ces lois, elles ne sont pas et c'est très clair, des travailleuses autonomes. Le CIAFT et la FFQ s'étaient joints à de multiples organisations qui avaient dénoncé le contenu du Projet de loi 8 au moment de son adoption. C'est pourquoi le CIAFT et la FFQ continuent de demander l'abrogation de ce qui est devenu l'article 8.1 de la Loi actuelle sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance et appuient toutes les tentatives de ces travailleuses d'améliorer leurs conditions de travail. Par ailleurs, l'article 8.1 a été conservé dans le Projet de loi 124 et il est devenu l'article 54.

La réforme proposée par le projet de loi ne touche que les CPE et les services en milieu familial. Les garderies privées demeureraient très peu encadrées. Toutes les études qui se sont penchées sur la question ont démontré la supériorité des services à but non lucratif en comparaison de ceux offerts par des garderies privées (IRPP, 2005). Les conditions de travail des éducatrices y sont également plus favorables. Quant aux bureaux coordonnateurs, le projet de loi propose d'accorder ce statut tant à un CPE, une personne qu'une

agence privée. La voie ainsi ouverte à la privatisation des services nous inquiète au plus haut point.

Une politique de conciliation famille-travail : c'est urgent!

Comme nos collègues à la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ) l'ont souligné dans leur mémoire :

Dans les défis que le projet de loi est censé relever, on mentionne celui de l'accessibilité afin de « répondre davantage aux besoins réels des parents et aux réalités du marché du travail par des mesures qui visent la souplesse et la flexibilité des services ». Or, il nous semble que les réalités du marché du travail passent aujourd'hui bien avant les besoins des familles. Déjà, beaucoup de parents ne parviennent que très difficilement à passer du temps avec leurs enfants, particulièrement celles et ceux (majoritairement des femmes) qui occupent des emplois au bas de l'échelle, mal rémunérés et où les normes minimales du travail ne sont pas respectées. Sans nier le besoin réel, pour certains parents, d'avoir accès à des services de garde atypique, il nous apparaît essentiel que ces services soient développés prioritairement avec le concours du réseau actuel des CPE de façon à en garantir la qualité et à en assurer le contrôle des coûts pour les parents.³

Par ailleurs, il y a eu des tentatives pour mettre sur pied des garderies avec des horaires atypiques, mais les résultats n'ont pas été concluants. De plus, nous questionnons sérieusement une approche qui vise toujours à faire plier les travailleuses et travailleurs aux exigences inhumaines du marché du travail. Des horaires atypiques, des horaires brisés, le travail sur appel, la disponibilité la

³ Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ) (2005). *Pour le maintien d'un réseau public de services de garde éducatifs de qualité!* Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales. P. 7.

nuit et la fin de semaine sont des stratégies patronales pour avoir une main-d'œuvre la plus flexible et la moins coûteuse possible. Cette recherche incessante de flexibilité et de réduction des coûts a amené le développement de nouveaux statuts d'emploi mal protégés par les lois du travail et majoritairement assumés par des femmes.⁴ Il va sans dire qu'assumer un horaire atypique et variable rend périlleuse sinon impossible une vie familiale harmonieuse. L'offre des services de garde avec des horaires atypiques pourrait ainsi soutenir la précarisation du marché du travail.

La création d'un réseau public de services de garde éducatifs avec les centres de la petite enfance s'insérerait dans le cadre d'une politique familiale au Québec. Le Projet de loi 124, en désavouant le rôle prépondérant des CPE, tant dans l'encadrement que dans la gestion des services de garde en milieu familial, représente un net recul en terme d'élaboration d'une politique familiale digne de ce nom.

Des améliorations au réseau qui ne nécessitent pas une nouvelle loi ou une nouvelle structure

Par ailleurs, il existe certainement des éléments du réseau actuel à améliorer. Les parents ont besoin d'aide pour trouver des places et nous pourrions envisager un encadrement des listes d'attente pour avoir accès aux places disponibles, mais un encadrement qui respecte le libre choix des parents et des éducatrices. De plus, la

⁴ Comité aviseur femmes (2005). *Les femmes et le marché de l'emploi : La situation économique et professionnelle des québécoises*. Comité aviseur femmes en développement de la main-d'oeuvre. P. 15.

question des services de garde avec des horaires atypiques pourrait être également examinée. Mais ces modifications ne nécessitent en rien ni une nouvelle loi ni une nouvelle structure pour un réseau qui offre d'excellents services. Nous réitérons donc notre opposition au Projet de loi 124 et demandons son retrait complet.

En plus des considérations mentionnées précédemment, le CIAFT et la FFQ tiennent à souligner leur appui au mémoire présenté par la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec. L'ensemble des recommandations soumises est déposé conjointement.

Nous recommandons plus particulièrement :

- 1- Que soit retiré complètement le Projet de loi 124 intitulé *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*.
- 2- Qu'en lieu et place, le gouvernement du Québec s'engage formellement à maintenir la qualité du réseau public des services de garde, en consolidant le réseau actuel des centres de la petite enfance, notamment dans son rôle de soutien et d'encadrement auprès des responsables des services de garde en milieu familial.
- 3- Que le gouvernement cesse de contrevenir à ses propres lois et de contribuer ainsi à la précarisation du travail des femmes en décrétant que les responsables des services de garde en milieu familial et celles qui les assistent sont des travailleuses autonomes et, par conséquent, que soit abrogé l'article 8.1 de

la Loi actuelle sur les centres à la petite enfance et autres services de garde.

- 4- Que le gouvernement s'engage à maintenir l'universalité des places à contribution réduite, et ce, sans augmentation.
- 5- Que le gouvernement du Québec s'engage à adopter, dans les plus brefs délais, une politique de conciliation famille-travail qui permette véritablement aux familles de conjuguer vie personnelle, vie familiale, études et travail de façon équitable plutôt que de se plier aux exigences de plus en plus déraisonnables du marché du travail.