

# Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste

Jane Jenson

Volume 17, numéro 1-2, 1998

Femmes, citoyenneté et représentation

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040105ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040105ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

## Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

## ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

## Citer cet article

Jenson, J. (1998). Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste. *Politique et Sociétés*, 17(1-2), 183–216. <https://doi.org/10.7202/040105ar>

## Résumé de l'article

La question des services de garde pour jeunes enfants n'a jamais constitué la chasse gardée des féministes. Certes, s'il est vrai que la mise en place de services abordables et de qualité a toujours été au cœur des revendications des mouvements de femmes de la seconde génération, force est de constater que d'autres acteurs — aussi bien au sein de l'État que de la société civile — ont eux-aussi manifesté de l'intérêt pour cette question. À partir d'une approche historico-institutionnaliste, j'analyse les réformes entreprises récemment en France et au Québec. En France, où le gouvernement avait pour principal objectif de réduire le taux de chômage et d'assainir les finances publiques en encourageant les parents à embaucher leur propre gardienne, les changements apportés ont conduit à une diversification des choix offerts. Il s'en est suivi une fragmentation du système. Au Québec, où le gouvernement a nettement oeuvré en faveur des structures d'accueil sans but lucratif et aux coûts modiques pour les parents, les réformes introduites ont débouché, au contraire, sur l'instauration d'un système plus uniforme et collectif. Cet article examine ces choix divergents et montre qu'ils résultent de manières différentes de définir l'enjeu politique. Ces définitions sont quant à elles le résultat du déploiement de divers corps de savoirs sociaux par les réseaux de décideurs propres à chaque cas. Il s'agit donc ici d'une analyse de l'influence réciproque des institutions, des idées et des intérêts.

# LES RÉFORMES DES SERVICES DE GARDE POUR JEUNES ENFANTS EN FRANCE ET AU QUÉBEC : UNE ANALYSE HISTORICO-INSTITUTIONNALISTE\*

Jane Jenson  
*Université de Montréal*

À l'heure actuelle, la tendance consiste à attribuer l'accroissement des services de garde des jeunes enfants aux changements socio-économiques et plus particulièrement à l'arrivée massive des mères sur le marché du travail. Tous les débats entourant ces services (Doivent-ils être pris en charge par les parents ? Par les autorités publiques ? Conjointement par les deux ?), leurs coûts et leur qualité apparaissent donc, à première vue, comme le simple produit de l'augmentation des besoins. Les propos de Sheila B. Kamerman et d'Alfred J. Kahn, deux des experts de langue anglaise les plus connus, illustrent parfaitement cette tendance. Ils affirment en effet :

Aux États-Unis, jusqu'à la fin des années 1970, il était rarement question des modes de garde des nourrissons et des jeunes enfants [...]. En effet, ce n'est qu'à partir des années 1980 que ce thème a commencé à occuper une place importante et, s'il en a été ainsi, c'est essentiellement parce que de plus en plus de femmes mariées et mères d'enfants en bas âge ont décidé de conserver leur emploi<sup>1</sup>.

Au Canada aussi, les auteurs établissent le même lien :

Ce n'est qu'à partir des années 70 que le gouvernement fédéral a pris conscience des nouveaux besoins en matière de garde

---

\* L'auteure tient à remercier le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada et le Fonds FCAR du Québec pour l'aide financière accordée pour mener cette recherche. Elle tient aussi à remercier Renée B.-Dandurand et Rianne Mahon pour leurs précieux commentaires sur la première version de ce texte. Le texte a été traduit de l'anglais par Isabelle Petit.

1. Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn, *A Welcome for Every Child. Care, Education and Family Support for Infants and Toddlers in Europe*, Arlington, VA., ZERO TO THREE, 1994, p. 7. Traduction libre.

Jane Jenson, département de science politique, Université de Montréal, C.P. 6128, Succ. Centre-ville, Montréal (Québec), Canada, H3C 3J7.

Courriel : jensonj@ere.umontreal.ca

d'enfants [...]. Dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, rendu public en 1970, il est indiqué : « Elle est révolue l'époque à laquelle la société pouvait refuser de procurer à la communauté des services de garde pour jeunes enfants dans l'espoir qu'un tel refus dissuaderait les mères de quitter leur foyer pour aller travailler »<sup>2</sup>.

Cela étant dit, un expert français affirme que, certes, si le lien entre le besoin en services de garde et l'arrivée massive des mères sur le marché du travail est fréquemment établi, il n'en reste pas moins que la problématique est en fait beaucoup plus complexe qu'elle n'y paraît. Comme l'écrit Alain Norvez :

Il ne faudrait pas continuer à envisager l'existence des modes de garde comme un mal nécessaire et inévitable engendré par l'importance du travail professionnel féminin et ses perspectives d'évolution. Cette attitude – si elle demeure celle du plus grand nombre, y compris chez les responsables politiques et sociaux – n'est plus celle des spécialistes de la petite enfance<sup>3</sup>.

Ajoutons que sa position est largement partagée par ses collègues, spécialistes de diverses politiques gouvernementales.

Si un lien entre la disponibilité des services de garde et l'activité des mères a si souvent été établi, cela n'est certainement pas le fruit du hasard. Ceci s'explique, en partie, par le fait que les mouvements de femmes de la seconde vague ont toujours affirmé que l'accès à des services abordables et de qualité constitue l'une des conditions essentielles pour qu'il puisse y avoir égalité des hommes et des femmes devant l'emploi. Ainsi, par exemple, en 1965, la création de garderies publiques figurait-elle parmi les six principales revendications mises de l'avant par la Fédération des femmes du Québec (FFQ) lors de sa séance inaugurale<sup>4</sup>. De même, comme il a été mentionné précédemment, cette revendication occupait une place centrale dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme (CRSF) dont l'adoption constitue l'un des moments forts de l'histoire des mouvements de femmes au Canada. Aujourd'hui encore, les féministes estiment que les services d'accueil publics demeurent la

2. Alan R. Pence, « Canada », dans Moncrieff Cochran (dir.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs*, Westport, CN, Greenwood, 1993, p. 65. Traduction libre.

3. Alain Norvez, *De la naissance à l'école. Santé, modes de garde et préscolarité dans la France contemporaine*, Institut National d'Études Démographiques/Presses Universitaires de France, Travaux et documents, Cahier 126, 1990, p. 327.

4. Le Collectif Clio, *L'Histoire des femmes au Québec depuis quatre siècles*, Montréal, Le Jour, 1992, p. 464.

---

**Résumé.** La question des services de garde pour jeunes enfants n'a jamais constitué la chasse gardée des féministes. Certes, s'il est vrai que la mise en place de services abordables et de qualité a toujours été au cœur des revendications des mouvements de femmes de la seconde génération, force est de constater que d'autres acteurs – aussi bien au sein de l'État que de la société civile – ont eux-aussi manifesté de l'intérêt pour cette question. À partir d'une approche historico-institutionnaliste, j'analyse les réformes entreprises récemment en France et au Québec. En France, où le gouvernement avait pour principal objectif de réduire le taux de chômage et d'assainir les finances publiques en encourageant les parents à embaucher leur propre gardienne, les changements apportés ont conduit à une diversification des choix offerts. Il s'en est suivi une fragmentation du système. Au Québec, où le gouvernement a nettement œuvré en faveur des structures d'accueil sans but lucratif et aux coûts modiques pour les parents, les réformes introduites ont débouché, au contraire, sur l'instauration d'un système plus uniforme et collectif. Cet article examine ces choix divergents et montre qu'ils résultent de manières différentes de définir l'enjeu politique. Ces définitions sont quant à elles le résultat du déploiement de divers corps de savoirs sociaux par les réseaux de décideurs propres à chaque cas. Il s'agit donc ici d'une analyse de l'influence réciproque des institutions, des idées et des intérêts.

**Abstract.** Child care has never been only a feminist issue. Although the second-wave of the women's movement has always made affordable and quality child care one of its key objectives, other actors within the state and civil society have also prioritized child care. Using an historical institutionalist approach, this article analyses two cases : France and Quebec. Both have reformed their child care policies in recent years. In France the move was towards more varied choice for parents, as child care policy was directed towards reducing unemployment rates and cutting state costs by encouraging parents to employ their own guardians. A fragmented system was the result. In Quebec, the direction of change was towards a more uniform and public system, as the government reinforced its preference for places provided by non-profit associations at substantially lower costs to parents. This article accounts for these diverging outcomes by presenting the different definitions of the problem of child care which derived from the deployment of different bodies of social knowledge by a different mix of policy networks. This is, then, an analysis of reciprocal influence of institutions, ideas and interests.

---

meilleure option car ceux-ci répondent le mieux aux besoins éducatifs des enfants et procurent aux femmes qui y travaillent des emplois décentement rémunérés ainsi que des conditions de travail acceptables.

Cette revendication n'est cependant pas la chasse gardée des féministes<sup>5</sup>. En effet, en France comme au Canada, les spécialistes du

---

5. En France, pays où les mouvements de femmes accordent moins d'attention aux

bien-être de l'enfant, qui voient dans les garderies de qualité un instrument de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, sont traditionnellement intervenus dans ce domaine. Il en est de même pour les experts de la petite enfance qui estiment, pour leur part, que les maternelles et les garderies contribuent non seulement à socialiser l'enfant, mais aussi à le préparer pour l'école. La création de services de garde se présente donc comme la réponse à divers défis et besoins sociaux.

Ces constatations m'amènent à faire deux affirmations. Premièrement, on ne peut comprendre l'attention que l'État prête à ce sujet à partir d'une simple analyse des facteurs structurels tels que l'accroissement du taux de main-d'œuvre féminine. En effet, ce ne sont pas les besoins qui créent les politiques. Celles-ci sont, au contraire, le fruit de choix arrêtés dans le cadre d'institutions. Ce sont des compromis entre des idées et des intérêts divergents. Cela étant dit, j'en viens à ma deuxième affirmation, à savoir que l'approche historico-institutionnaliste est certainement la plus adéquate pour comprendre les variations dans les modes de garde de jeunes enfants dans les différents systèmes politiques.

## COMPARAISON DES INSTITUTIONS, DES IDÉES ET DES INTÉRÊTS

Il ne s'agit pas ici de passer en revue l'imposante littérature néo-institutionnaliste issue de la science politique et de la sociologie ; cela a déjà été fait ailleurs<sup>6</sup>. Dans cette partie, je présente d'abord les concepts que j'utilise dans mon analyse, puis j'expose la problématique à laquelle cet article s'efforce d'apporter une réponse.

---

politiques gouvernementales, les féministes n'attachent d'ailleurs que peu d'intérêt aux services de garde d'enfants. Pour plus de développements sur la méfiance du mouvement à l'égard de l'État, voir Jane Jenson, « Representations of Difference : The Varieties of French Feminism », *New Left Review*, 1990, p. 180. Pour une comparaison entre la France et le Québec, voir Mariette Sineau et Évelyne Tardy, *Droits des femmes en France et au Québec, 1940-1990*, Montréal, Remue-Ménage, 1993, p. 116 et suivantes. Les féministes françaises ne sont pas les seules à dissocier la question des services de garde de celle de l'égalité des sexes. Ainsi, en 1981, dans les *110 propositions pour la France* du candidat Mitterrand, la création des crèches figurait-elle dans la rubrique « Famille » et non dans la section relative aux droits des femmes.

6. Voir, par exemple, Kathleen Thelen et Sven Steinmo, « Historical Institutionalism in Comparative Politics », dans Sven Steinmo et al., *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, NY, Cambridge University Press, 1992 ; et Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 936-957.

Les adeptes des approches néo-institutionnalistes du choix rationnel conçoivent les institutions comme de simples arènes où les actions prennent place. Au contraire, les tenants de l'institutionnalisme historique s'attachent à théoriser « l'influence réciproque des institutions et des stratégies politiques ou plus largement l'interaction des idées, des intérêts et des institutions »<sup>7</sup>. Laissant sur la touche le débat désormais dépassé sur les approches sociéto versus étato-centriques, ils se consacrent à l'étude des intersections et des interactions entre l'État et la société civile dans le but de comprendre les différences observées dans le temps et l'espace. Les réseaux de décideurs (*policy networks*) et les idées qu'ils épousent revêtent une importance particulière, notamment lorsqu'il s'agit d'expliquer les changements qui surviennent dans le temps, alors qu'aucune mutation institutionnelle n'est observée<sup>8</sup>.

Il est clair qu'en insistant sur le triptyque que forment les institutions, les idées et les intérêts, on accroît notre capacité à atteindre l'objectif fondamental de la politique comparée : la comparaison dans le temps et l'espace. Mais cela ne se fait pas sans coût. Premièrement, le niveau de complexité croît au fur et à mesure que l'on multiplie les variables ; ceci est le prix à payer pour augmenter le pouvoir explicatif des modèles. Deuxièmement, bien que les auteurs soient prêts à tenir compte des idées, ils ne sont pas tous d'accord sur la place qu'elles doivent occuper dans l'analyse. Par exemple, le concept clé, dans l'ouvrage publié sous la direction de Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (*States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*), est celui de « savoir social », (*social knowledge*) défini comme la connaissance de la vie sociale et économique<sup>9</sup>. Les auteurs identifient trois façons d'analyser ce concept : soit comme une représentation de la dynamique sociale, soit comme un paradigme, ou encore comme l'institutionnalisation des idées des acteurs. Or le choix que l'on arrête a une incidence non seulement sur la stratégie analytique adoptée (par exemple l'option d'une étude macroscopique ou bien celle d'une analyse historique fouillée d'une politique gouvernementale), mais également sur la place dudit concept dans la chaîne causale (par exemple doit-on en faire une variable indépendante ou dépendante ?).

7. Thelen et Steinmo, « Historical institutionalism », p. 14. Traduction libre.

8. Pour un exposé classique sur la question du changement versus la continuité, voir Peter A. Hall, « The Movement from Keynesianism to Monetarism : Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970's », dans Steinmo *et al.*, *Structuring Politics*, *op. cit.*

9. Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dirs.), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton, NJ, Princeton University Press (copublication avec le Russell Sage Foundation, NY), 1996.

Dans cet article, je ne prétends pas résoudre la totalité de ces problèmes. Je souhaite simplement éviter un certain nombre d'embûches en définissant le concept d'idées d'une manière particulière. Pour les besoins de cette analyse, je m'attache à la notion de « définition de l'enjeu ». J'avance que la façon dont l'enjeu est défini par un réseau ou par un acteur est à la fois une conséquence des compromis élaborés au sein des institutions et un facteur indépendant qui façonne les politiques gouvernementales. Faisant ainsi partie d'une interaction, les idées deviennent à la fois des variables indépendantes et dépendantes.

Afin de démontrer la pertinence du concept de « définition de l'enjeu », j'examine les réformes entreprises récemment en France et au Québec dans le domaine des structures d'accueil des jeunes enfants. À première vue, leur adoption et l'augmentation du financement public dont elles ont bénéficié n'ont rien de très surprenant dans un État et une province où le taux d'activité féminine est élevé et dans lesquels des politiques natalistes ont traditionnellement été menées. À cet égard notons que de nombreux démographes estiment qu'il est aujourd'hui crucial de développer des modes de garde abordables afin de stabiliser sinon d'augmenter le taux des naissances. Pourtant, ces deux cas se présentent comme de véritables rébus.

C'est au milieu des années 1980, sous la présidence du socialiste François Mitterrand, que l'État français a commencé à adopter de nouvelles mesures en matière de modes de garde. Celles-ci, en s'ajoutant aux dispositions déjà existantes, venaient augmenter l'éventail des options offertes et réduisaient la régulation de l'État dans ce domaine. À cette occasion, les collectivités locales ont été encouragées à développer des formules innovatrices et mixtes impliquant à la fois le secteur privé et le secteur associatif. Les familles françaises, pour leur part, se sont vu offrir de généreux incitatifs les encourageant à embaucher leur propre gardienne, même si elle n'avait reçu aucune formation professionnelle en soins infantiles. L'objectif poursuivi était de réduire les dépenses directes de l'État<sup>10</sup>.

À l'inverse, en 1997, dans la tourmente des coupures budgétaires orchestrées par le Premier ministre Lucien Bouchard (anciennement ministre dans le gouvernement néo-libéral de Brian Mulroney), le gouvernement québécois a publié un Livre blanc dans lequel il s'est engagé à faire en sorte que chaque enfant dont les parents travaillent, étudient ou encore suivent une formation professionnelle puisse bénéficier d'une place en garderie à taux fixe de 5 \$ par jour. Québec a également promis d'ouvrir les maternelles à temps plein aux enfants

10. Ces changements sont décrits en détail dans Jane Jenson et Mariette Sineau, « La France. Quand "liberté de choix" ne rime pas avec égalité républicaine », dans Jane Jenson et Mariette Sineau, *Qui doit garder le jeune enfant ? Modes de garde et travail des mères dans l'Europe en crise*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1998.

de 5 ans et à mi-temps à certains enfants de 4 ans. Ces propositions visent à limiter considérablement le développement des garderies privées à but lucratif et à encourager les parents à confier leur enfant à des garderies publiques ou en milieu familial. Les coûts additionnels occasionnés par ces mesures sont estimés à 250 millions de dollars, coûts étalés sur six ans<sup>11</sup>.

Les analyses en termes d'accroissement de la main-d'œuvre féminine, de clivage idéologique gauche-droite ou encore d'héritage des politiques natalistes ne permettent pas de comprendre ces choix pour le moins contre-intuitifs. D'un côté nous avons un gouvernement de gauche qui se désengage, alors que de l'autre nous en avons un qui, faisant des coupures budgétaires son cheval de bataille, s'efforce de développer le secteur public aux dépens du secteur privé. Dans les développements qui suivent, j'examine ces choix divergents et montre qu'ils résultent de manières différentes de définir l'enjeu politique. Ces définitions sont quant à elles le résultat du déploiement de divers corps de savoirs sociaux par les réseaux de décideurs propres à chaque cas. Il s'agit donc ici d'une analyse de l'influence réciproque des institutions, des idées et des intérêts.

## **LES MODES DE GARDE EN FRANCE : LA DIVERSIFICATION DES SERVICES**

Les premières structures d'accueil des jeunes enfants datent, en France, de 1841. C'est à cette époque qu'une loi interdisant le travail infantile a été adoptée et que des inquiétudes à l'égard du sort réservé aux enfants dont les mères travaillent ont été exprimées. Ceci a conduit à la création d'asiles qui furent finalement intégrés au système scolaire sous le vocable d'écoles maternelles. Quant aux crèches qui accueillent les nourrissons, elles ont été créées à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Elles étaient gérées, à l'époque, par des institutions de charité; ce n'est que plus tard qu'elles ont été intégrées au système de protection sociale.

Après la Deuxième Guerre mondiale, c'était la norme pour les parents d'éduquer eux-mêmes leurs enfants, et l'État encourageait ce type de comportement en versant des allocations aux familles à salaire unique et en accordant des avantages fiscaux à celles où la femme restait au foyer. Mais dans la mesure où, dès leur origine, ces deux mesures – et en particulier la première – ont été fort controversées, ce genre de mesures incitatives ont graduellement été écartées.

---

11. Mario Cloutier, « Le sommet sur l'économie et l'emploi », *Le Devoir*, 1<sup>er</sup> novembre 1996. Comme nous le verrons par la suite, la loi élaborée à partir des propositions faites dans le Livre blanc ne répond qu'imparfaitement à l'objectif de restreindre le secteur privé.

C'est dans le courant des années 1960 et 1970 que l'on a commencé à reconnaître et à valoriser l'activité des femmes sur le marché du travail. Alors qu'avec le familialisme de l'après-guerre on avait chanté les louanges de la mère au foyer et affirmé qu'il était tout à fait possible de s'épanouir pleinement dans les tâches ménagères, Pierre Laroque, le père de la politique familiale française, a décrit les années 1970 comme étant celles où s'est imposée l'idée selon laquelle « la femme libre n'est plus celle qui reste chez elle mais celle qui a un métier ». À partir de cette époque, l'activité des femmes était désormais perçue par les décideurs politiques comme un phénomène irréversible<sup>12</sup>.

Un tel changement a placé à l'avant-scène les institutions responsables des services de garde. À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, l'intervention de l'État dans ce domaine s'est considérablement accrue. L'un des documents fondateurs de l'État-providence français, l'*ordonnance du 2 novembre 1945*, met en place le régime de Protection maternelle et infantile (PMI) qui procure des soins de santé et autres services aux enfants et aux mères, des premières semaines de grossesse jusqu'à ce que l'enfant soit en âge d'être scolarisé. Si ce texte a été élaboré puis adopté, c'est non seulement pour des raisons de santé publique mais également à cause du savoir social des démographes. Cela apparaît clairement dans l'exposé des motifs de l'ordonnance :

À une époque de son histoire où la France a un besoin vital d'accroître sa population, le premier devoir qui s'impose aux pouvoirs publics est de sauvegarder l'existence des enfants qui viennent au monde, et la présente ordonnance apparaît, en la matière, comme une véritable mesure de salut public<sup>13</sup>.

Certains experts et réseaux de décideurs politiques se sont donc vu reconnaître une nouvelle responsabilité en matière de modes de garde. Au cœur de ce réseau se trouvait le personnel médical et notam-

12. Il ne s'agit pas ici que de simples paroles en l'air. En effet, entre 1968 et 1972, le nombre de places disponibles a été augmenté de 66 %. Cependant, malgré cette hausse, le nombre de places demeurerait bien en deçà des besoins. Ceci explique pourquoi, dans les années 1970, leur création occupait une place centrale dans les programmes des partis politiques de droite comme de gauche. Ainsi, dans le *Programme commun de la gauche*, les mesures relatives aux modes de garde étaient placées en tête des propositions de politique familiale. Les socialistes et les communistes promettaient de créer 1 000 crèches ce qui correspondait environ à 50 000 nouvelles places. De son côté, pour ne pas être mis sur la touche, le Premier ministre Pierre Messmer s'engageait, dans son programme, à construire 2 000 nouvelles crèches.

13. Tel que cité dans Alain Norvez, *De la naissance à l'école*, op. cit., p. 80. Cette section sur le PMI s'inspire largement du chapitre IV de cet ouvrage.

ment les médecins de santé publique chargés d'une multitude de tâches allant des visites prénatales à la surveillance des crèches et autres structures d'accueil. On a pu observer également, à cette époque, une professionnalisation accrue du personnel dispensant des soins aux enfants. C'est ainsi, qu'en 1947, a été créé le diplôme d'État de puériculture et qu'à compter de 1962, seules les crèches dirigées par une puéricultrice ou un médecin pouvaient recevoir des fonds publics. Ces exigences seront renforcées avec les réformes entreprises au milieu des années 1960<sup>14</sup>.

Ce domaine est demeuré relativement étanche aux savoirs et expertises autres que ceux relevant de la médecine. Bruno Jobert décrit la situation française en ces termes :

Le débat sur les politiques en France semble comme limité par une double clôture. Clôture par les professions qui prétendent être les seules à même de déterminer ce qui est bon pour la société dans leur domaine de compétence. Clôture par l'élite dirigeante qui se pose en seul interprète rationnel des contraintes qui pèsent sur la cohésion sociale<sup>15</sup>.

Malgré cette étanchéité, la délimitation de l'enjeu a commencé à se transformer. Avec le temps, les définitions en termes démographiques et de santé publique ont progressivement cédé le pas à d'autres savoirs avancés par les experts de la petite enfance et du développement de l'enfant. Par exemple, dans l'immédiat après-guerre – époque où les crèches accueillaient principalement les enfants d'ouvriers –, l'opinion souvent avancée était la suivante : les parents sont beaucoup moins aptes à s'occuper de leurs enfants qu'un personnel qualifié, du moins en ce qui a trait aux questions d'hygiène et de santé. Cette opinion a commencé à évoluer lorsque les experts du développement infantile ont fait valoir que « pour être efficace, la puéricultrice doit être tout autant une éducatrice pour les enfants, les parents et les personnels de la crèche qu'une infirmière spécialisée en puériculture... »<sup>16</sup>. Les éducateurs spécialisés dans la petite enfance ont commencé à mettre l'accent sur la sociabilité de l'enfant et sur son intégration sociale. Enfin, des voix en faveur d'une plus grande démocratisation de la gestion des services de garde et d'une participation accrue des parents se sont peu à peu fait entendre<sup>17</sup>.

---

14. Alain Norvez, *De la naissance à l'école*, op. cit., p. 330-331.

15. « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française des sciences politiques*, vol. 42, n° 2, 1992, p. 12.

16. Alain Norvez, *De la naissance à l'école*, op. cit., p. 331.

17. Les préoccupations sanitaires ainsi que le jugement négatif que le personnel médical portait sur les habitudes d'hygiène des ouvriers ont conduit à un contrôle très strict des espaces réservés à la garde des jeunes enfants. Les parents n'étaient pas autorisés à pénétrer dans la crèche. « Les enfants y étaient introduits par un

Les réseaux se sont également élargis, étendus à la politique de l'emploi. Par exemple, la loi visant à améliorer le statut professionnel des assistantes maternelles a rapidement été perçue comme un moyen de remédier au problème du chômage et, plus généralement, à la plupart des difficultés liées à l'emploi. En 1971, la crèche familiale est devenue une option<sup>18</sup>. Par la suite, la loi du 17 mai 1977 établissant un statut pour les assistantes maternelles calqué sur celui des assistantes sociales est venue réglementer une profession qui jusqu'alors ne l'était pas et qui était très souvent exercée au noir. Bien que l'essentiel de l'attention des administrateurs devait porter sur l'état des logements destinés à accueillir les enfants ainsi que sur les conditions sanitaires, ceux-ci étaient également censés se prononcer sur la capacité des candidates à contribuer à l'éveil intellectuel et affectif de l'enfant<sup>19</sup>.

Dans cette tentative d'accorder des fonds publics aux structures d'accueil moins collectives, plus individualisées et donc – pensait-on – plus attrayantes pour les parents, on aperçoit l'émergence de nouvelles logiques, d'autres façons de définir ou d'envisager l'enjeu. Les spécialistes des politiques économiques et sociales ont apporté leur expertise sur la question des modes de garde. Aux premiers, on doit un corpus de savoirs issu des paradigmes économiques axés sur le marché du travail; aux seconds, leur préoccupation pour la distribution des revenus<sup>20</sup>. Ces idées ont été apportées par les institutions étatiques et parapubliques qui se sont insérées dans les réseaux décisionnels s'intéressant aux services de garde. Tel est le cas, par exemple, du Plan qui est l'organisme chargé de surveiller le développement économique en France. Ainsi était-il suggéré, dans les V<sup>e</sup> (1967-1972) et VI<sup>e</sup> (1972-1977) Plans, d'accroître les capacités d'accueil des crèches et des écoles maternelles<sup>21</sup>.

---

trou spécifiquement découpé à cet effet dans la porte. Ils étaient alors déshabillés et vêtus d'un uniforme fourni par la crèche. Le soir, on procédait à l'opération inverse. » Combes, « France », p. 191. De telles pratiques ont disparu vers 1975, date à laquelle de plus en plus de parents de la classe moyenne ont commencé à utiliser la crèche et où les retombées de mai 68 se sont fait sentir au sein des institutions françaises.

18. Bien qu'elles soient dirigées par des assistantes maternelles formées (cette exigence s'est quelque peu relâchée à partir de 1975), l'éducation qui y est dispensée est jugée de moins bonne qualité que celle reçue dans les crèches collectives. Le gros avantage pour les autorités publiques c'est que ce type de service est beaucoup moins onéreux que les autres. Alain Norvez, *De la naissance à l'école*, op. cit., p. 350-351.
19. Alain Norvez, *De la naissance à l'école*, op. cit., p. 333.
20. Comme l'écrit J.-C. Barbier : « ...les politiques spécifiques d'emploi ont progressivement étendu leur interaction avec les autres politiques sociales, au point que leurs frontières se brouillent aujourd'hui », « Comparer insertion et workfare », *Revue française des affaires sociales*, vol. 50, n° 4, octobre-décembre 1996, p. 15.
21. Michel Messu, *Les politiques familiales*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1992, p. 82-83.

On observe donc une transformation dans la manière de définir l'enjeu des modes de garde. Ce changement est intervenu lorsque les réseaux ont détourné leur attention de la santé publique et de la petite enfance pour accorder la priorité aux considérations d'ordre économique et social. Cette transformation a conduit, d'une part, à la mise à l'écart des spécialistes de la santé publique et de la petite enfance, et, d'autre part, à l'incorporation, dans les réseaux, d'économistes et d'experts en politique sociale.

Les structures d'accueil des jeunes enfants n'ont pas été les seules à être touchées par ce changement. C'est tout le réseau des politiques familiales qui a été frappé. En effet, dans les années 1970, celles-ci ont non seulement cessé d'être prioritairement orientées vers des questions d'ordre sanitaire mais elles ont également rompu avec l'un de leurs principes de base de l'après-guerre, à savoir l'universalisme. Leurs groupes cibles sont devenus les familles à faibles revenus ainsi que celles jugées à risque<sup>22</sup>. L'implantation du paradigme « social » remonte à 1981, date à laquelle la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), une institution phare du réseau des politiques familiales, a ordonné aux Caisses d'allocations familiales (CAF) de « se désengager vis-à-vis des aides à l'investissement et au fonctionnement concernant les activités à caractère sanitaire »<sup>23</sup>. Hubert Brin, dans le rapport d'experts présenté au Conseil économique et social, décrit la transformation qui s'est effectuée au sein de la CNAF en ces termes : « Enfin, en 1987 l'action sanitaire et sociale des CAF est devenue l'action sociale familiale consacrant une lente évolution de 50 ans qui voit le social prendre le pas sur le sanitaire... »<sup>24</sup>.

À compter des années 1980, les réseaux de politique sociale, en général, et de politique familiale, en particulier, ont commencé à accorder une attention particulière à une nouvelle catégorie de la population : les exclus. Avec cette réorientation sont arrivés, dans les réseaux, les experts de l'inclusion sociale<sup>25</sup>. La définition du champ

---

22. Ce changement a été particulièrement favorable aux familles à faibles revenus car l'éligibilité aux allocations étaient désormais déterminée en fonction des ressources. De plus, sous la pression de la gauche, du Premier ministre Chaban-Delmas et du Président Giscard d'Estaing (tous deux centre-droite), la réduction des inégalités sociales était devenue l'un des principaux objectifs de l'époque. Le modèle assurance sociale a été remplacé, d'après Michel Messu, par le modèle assistance sociale. Messu, *Les politiques familiales*, op. cit., p. 84-85 et p. 134.

23. Le fond utilisé pour financer le programme a perdu son qualificatif de « sanitaire ». En effet, le Fond national d'action sanitaire et social est devenu le Fond national d'action sociale. Hubert Brin, *La politique familiale française*, Rapport du Conseil économique et social, *Journal Officiel*, 28 octobre 1991, p. 105.

24. Hubert Brin, *La politique familiale française*, op. cit., p. 94.

25. Pour un résumé sur cette question voir Marie-Thérèse Join-Lambert, *Politiques sociales*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 1994, p. 471 et suivantes.

« famille » s'est substantiellement élargie en 1988 lorsque la gestion du Revenu minimum d'insertion (RMI) a été confiée aux CAF. Elles avaient déjà vu leurs tâches de gestionnaire de la pauvreté croître dans les années 1970 au moment de la création de l'Allocation du parent isolé (API) dont l'objectif était de répondre aux besoins des parents seuls et à faible revenu. Mais la différence fondamentale, c'est qu'avec le RMI la dimension familiale était moins marquée. Il n'en reste pas moins que jumelée aux instructions données par la CNAF, en 1987, d'accorder la priorité aux enfants de moins de 6 ans, cette réorientation de la définition de l'enjeu a commencé à engendrer de nouvelles interventions.

Au-delà de ces divers ajustements, il convient de relever une constante dans cette définition française de l'enjeu. La préoccupation démographique est toujours demeurée au centre des débats d'experts et les inquiétudes à l'égard du taux de natalité ont sans cesse influencé l'éventail de services offerts. Ainsi, par exemple, si plusieurs hommes politiques ont insisté, dans leurs discours, sur la nécessité de concilier la vie professionnelle et la vie familiale c'est parce qu'ils craignaient qu'en l'absence de structures d'accueil suffisantes, le taux de natalité pourrait atteindre un niveau dangereusement bas.<sup>26</sup>

## Des modes de garde au service du marché du travail

Au cours des dernières décennies, on a assisté à une restructuration du marché du travail, à une flambée du chômage, au triomphe des idées néolibérales et à l'évacuation des thèmes égalitaristes. C'est dans ce contexte que les réseaux de décideurs ont commencé à évoquer la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale *via*, notamment, une combinaison travail et garde à temps partiel<sup>27</sup>. Diversifier, et non uniformiser, les services proposés et les normes, tel était le mot d'ordre de cette époque où l'on redécouvrait les avantages de l'éducation parentale et où des mesures incitatives en ce sens ont été adoptées. Cela étant dit, l'État s'est également efforcé d'accroître l'éventail des « choix » dans le domaine des modes de garde.

Entre 1985 et 1990, trois nouvelles mesures ont été adoptées : la première encourageait les parents à éduquer eux-mêmes leur enfant ; quant aux deux autres, elles les incitaient à embaucher des assistantes

26. Frédérique Leprince, « Day care for young children in France », dans Edward C. Melhuish et Peter Moss (dir.), *Day care for young children. International perspectives*, Londres, Tavistock, 1991, p. 23-24.

27. Pour un résumé concernant l'élimination du concept d'égalité et son remplacement par celui – fort mal défini – d'équité, voir Mario Dehove et Bruno Thérêt, « La parole de l'État. À propos de la crise sociale qui a paralysé la France en novembre-décembre 1995 », *Politique et Sociétés*, n° 30, automne 1996.

maternelles. Même si elles visaient le marché du travail, ces mesures étaient issues des réseaux de la politique familiale et étaient, de ce fait, fortement influencées par le natalisme. Cette situation quelque peu incongrue a donné lieu à des conflits au sujet de la définition de l'enjeu, conflits qui ont persisté jusqu'à l'adoption des réformes de 1994.

La première de ces mesures a été particulièrement controversée. L'allocation parentale d'éducation (APE), créée par la loi du 4 janvier 1985 puis modifiée en 1986 et 1994, consistait en une prestation aux parents qui éduquaient eux-mêmes leurs enfants âgés de moins de 3 ans<sup>28</sup>. L'APE faisait suite à la loi du 4 janvier 1984 qui étendait le congé parental d'éducation (CPE) aux pères (au lieu de le réserver exclusivement à la mère) et autorisait le parent bénéficiaire à occuper un emploi à temps partiel. La réforme du CPE reflétait clairement l'intention du gouvernement d'encourager les parents à assurer eux-mêmes l'éducation des enfants. Ce congé, qui ouvrait l'option du temps partiel, était assorti d'une série de mesures issues des réseaux de la politique de l'emploi visant à réglementer et du même coup à promouvoir le travail atypique.

L'histoire de l'APE ressemble à celle du CPE. Cette mesure aussi poursuivait un double objectif. Un consensus faisait défaut dans les réseaux de décideurs. Pour certains, l'allocation parentale devait d'abord et avant tout être conçue comme un moyen de compenser les parents pour les pertes de revenus occasionnées par la naissance d'un enfant (elle concernerait alors prioritairement les parents qui décidaient de quitter provisoirement leur emploi); pour d'autres, elle devait être envisagée comme un moyen d'accroître le taux de natalité dans le pays (en profiteraient donc les familles nombreuses). Dès le départ, le gouvernement socialiste a clairement indiqué que cette mesure faisait partie intégrante de la politique *familiale*; elle était donc censée poursuivre deux de ses principaux objectifs : la solidarité sociale et le renouvellement démographique. Mais il a également présenté l'APE comme une mesure complémentaire au CPE, invoquant par là l'idée de la nécessité de concilier la vie professionnelle et la vie familiale.

De cette controverse a finalement émergé un compromis penchant cependant en faveur de la position nataliste. Les représentantes des « intérêts des femmes » n'ont pas été intégrées dans le réseau, essentiellement pour deux raisons : par auto-exclusion et parce que les responsables des droits des femmes n'ont jamais eu à charge la politique

---

28. Au départ, seuls les parents d'au moins trois enfants pouvaient en bénéficier. Ce n'est qu'en 1994 que cette mesure a été étendue aux parents n'ayant que deux enfants. À la même date, le montant alloué a été augmenté mais les critères d'éligibilité ont été resserrés. Il s'agissait d'une mesure onéreuse mais qui ne touchait qu'un nombre limité de familles. Jeanne Fagnani, « L'allocation parentale d'éducation : contraintes et limites du choix d'une prestation sociale », *Lien social et politiques* – RIAC, n° 36, 1996.

familiale. Cette responsabilité appartenait à un autre réseau et à d'autres institutions<sup>29</sup>. En raison d'un Président ouvertement nataliste, d'un ministre de la Famille favorable aux familles nombreuses et d'un Sénat contrôlé par une droite nataliste, les pressions exercées par le Mouvement familial et les démographes n'ont pas eu de mal à s'imposer. Le projet de loi de 1985 a été amendé pour que les femmes n'occupant pas d'emploi rémunéré puissent elles aussi bénéficier de l'APE. Les exigences liées à l'activité préalable étaient donc pour le moins relâchées<sup>30</sup>.

Les considérations natalistes étaient encore plus visibles dans la réforme de l'APE entreprise en 1986 par le gouvernement de droite de l'époque, puisque, cette fois, ce sont toutes les références à une quelconque activité professionnelle qui ont été éliminées. Cependant, celles-ci ont été réintroduites dans la loi Famille du 25 juillet 1994 qui venait de nouveau modifier l'APE et la proposer aux familles à la naissance de leur second enfant. À la même époque, on a vu apparaître de nouvelles mesures visant à inciter les parents à combiner travail à temps partiel et garde à temps partiel.

À partir de 1994, il était évident que l'État cherchait d'abord et avant tout à réduire son déficit budgétaire. Ainsi, dans le projet de loi, il était explicitement indiqué que le gouvernement a non seulement le devoir de réduire ses dépenses mais qu'il ne peut imposer de fardeaux supplémentaires au secteur privé. Le thème néolibéral de la responsabilité individuelle y était également abondamment présent et la famille y était dépeinte comme un véritable refuge dans un monde aujourd'hui sans pitié. Les motifs du projet de loi se lisaient, en effet, comme suit :

La famille est l'une des valeurs essentielles qui fondent notre société. Elle est d'abord, pour chacun, le symbole du bonheur quotidien. Elle est ensuite l'un des lieux où se forge la cohésion sociale d'une nation ; c'est notamment grâce à la solidarité familiale que les effets les plus graves de la crise économique peuvent, pour l'individu comme pour la collectivité, être atténués.

L'idée selon laquelle la famille devrait servir de médiateur dans le processus de restructuration avait même pris le pas sur la référence au taux de natalité lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale.

---

29. Jane Jenson et Mariette Sineau, *Mitterrand et les Françaises. Un rendez-vous manqué*, Paris, Presses de Sciences po, 1995, chapitre 8.

30. Dans le projet de loi, il était prévu que les femmes devaient avoir travaillé pendant deux ans au moment de la naissance de leur troisième enfant afin de pouvoir bénéficier de l'APE. Dans la loi, il n'était plus question que de 24 mois dans les 30 mois qui précédait la naissance du troisième enfant.

Dix ans après leur création par les Socialistes, toute l'ambiguïté entourant le statut des congés et allocations parentaux semblait avoir disparu. En effet, il apparaissait clairement, à partir de 1994, qu'ils avaient été conçus comme un moyen de gérer le chômage (en encourageant le travail à temps partiel) et de diminuer les dépenses publiques (en exigeant des parents qu'ils assument une plus grande part des coûts occasionnés par la garde de leur enfant). Cela étant dit, l'APE n'en était pas moins sous l'influence des spécialistes de la politique familiale qui se sont vu reconnaître une responsabilité dans ce domaine dès 1945. Elle n'a donc jamais été sous l'influence exclusive des économistes de l'emploi et des partisans des coupures budgétaires. C'est pourquoi tous les enfants d'une même famille ne peuvent à ce jour bénéficier de l'APE : le premier continue en effet à être victime de l'obsession nataliste qui est, depuis toujours, au cœur de la politique familiale de la France. C'est pour cette même raison démographique que l'État français était prêt à financer une mesure aussi onéreuse, y compris à une époque où les dettes et déficits publics étaient galopants.

La seconde mesure, l'Allocation de garde d'enfants à domicile (AGED), a été instaurée en 1986 par le gouvernement de droite, maintenue par les Socialistes lors de leur retour au pouvoir en 1988, puis modifiée en 1994. Cette allocation est versée aux parents qui décident d'embaucher une personne pour garder l'enfant à domicile<sup>31</sup>. Quant à la troisième mesure, l'Aide à l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA), elle a été instaurée en 1990 afin de définir le statut professionnel des personnes exerçant la fonction d'assistante maternelle agréée indépendante. Ces deux mesures montrent bien que les décideurs politiques ont pris conscience que toutes les familles ne sont pas capables ou bien sont susceptibles de refuser d'assumer seules l'éducation de leur enfant.

En ce qui concerne les intérêts des parents, indiquons que dans les deux cas, les gouvernements ont présenté ces mesures comme des choix qui leur étaient offerts. En effet, lorsque le gouvernement Chirac a présenté l'AGED en 1986, il a affirmé que ce programme offrait aux familles «un véritable choix». Quant au gouvernement de gauche, en 1990 il a présenté l'AFEAMA comme une mesure créant «une véritable liberté de choix»<sup>32</sup>.

Au-delà de la question du choix, l'enjeu était défini en termes de travail au noir et de chômage. L'AGED de même que l'AFEAMA

---

31. Même si l'on tient compte des dégrèvements fiscaux qu'il est possible d'obtenir via un autre programme, cette mesure-ci est susceptible d'intéresser en premier lieu les familles aisées. Depuis les élections de 1997, le gouvernement Jospin a commencé à examiner toutes ces mesures afin de réduire les dégrèvements de façon significative.

32. Jane Jenson et Mariette Sineau, « Quand "liberté de choix" ne rime pas avec égalité républicaine », *op. cit.*, p. 129-131.

cadrent parfaitement avec la politique de l'emploi. Depuis des années, la stratégie consiste à alléger voire à supprimer les charges sociales versées par les employeurs. Regroupés sous le nom « emplois de proximité », les emplois couverts par l'AGED font partie d'une initiative beaucoup plus large : celle d'encourager l'expansion et la réglementation des services de soins, qu'ils s'adressent aux enfants, aux malades ou aux personnes âgées<sup>33</sup>. Parfois désignés sous le label plus positif de « gisement d'emploi », les emplois de proximité peuvent être décrits ainsi :

[...] le fruit d'un compromis entre le marché et les institutions. Ils relèvent d'une forme d'économie solidaire qui vise à la fois la création d'emplois et le renforcement de la cohésion sociale. [...] À la différence des emplois familiaux, les emplois de proximité sont régulés par l'engagement d'associations qui interviennent dans la médiation entre l'offre et la demande et contribuent de la sorte à la construction d'un marché [...]<sup>34</sup>.

Le problème avec une telle proposition, c'est que rien dans l'AGED et l'AFEAMA – et plus largement dans ce genre de mesure – ne garantit qu'il y aura effectivement institutionnalisation grâce à l'implication du secteur associatif. En effet, ces mesures mises à la disposition des familles sont extrêmement individualisées. En plus, elles menacent les crèches collectives car elles incitent les parents nantis, qui seraient donc susceptibles de verser des frais plus élevés, à recourir aux services d'une assistante maternelle<sup>35</sup>. Enfin, l'AGED et l'AFEAMA sont des mesures qui dépendent de mécanismes de financement public peu visibles, ce qui laisse penser que la garde des enfants relève strictement du domaine privé. On peut aller jusqu'à dire que ces programmes entraînent une ghettoïsation des femmes sans formation professionnelle, chichement rémunérées et travaillant le plus souvent à temps partiel. Celles-ci risquent de devenir, dans le cas de l'AGED, les domestiques des femmes plus aisées<sup>36</sup>.

33. Comme l'écrit Agnès Pitrou : « Le débat social se cristallise autour de domaines où la demande en services organisés est particulièrement forte, et dont la charge financière est croissante pour les budgets sociaux: la petite enfance, les soins aux malades, la prise en charge des personnes âgées dépendantes ». « Solidarité publique, solidarité privée », dans François de Singly (dir.), *La famille. État des savoirs*, Paris, La Découverte, 1992, p. 296.

34. Marie-Thérèse Letablier, « L'activité professionnelle des femmes en France sur fond de pénurie d'emplois », *Lien social et politiques – RIAC*, n° 36, 1996, p. 97.

35. Geneviève Cresson, Jacqueline Heinen et Béatrice Ludwig, *Accueil et socialisation des jeunes enfants à Cologne et à Lille*, Rapport pour la CNAF, 1996.

36. Renée B-Dandurand et Agnès Pitrou, « Présentation – Politiques familiales et vies de femmes », *Lien social et politiques – RIAC*, n° 36, 1996, p. 13-14.

À supposer que des membres des réseaux aient réellement souhaité que les mesures telles que l'AGED et l'AFEAMA puissent renforcer la cohésion sociale et assurer une répartition plus équitable des richesses, force est de constater qu'ils ne sont jamais parvenus à faire en sorte que les dispositions adoptées aillent effectivement dans ce sens. L'assistante maternelle se situe toujours à l'intersection du travail au noir, des secteurs privé et public et de l'économie sociale. Elle peut fort bien travailler soit au noir, soit dans une crèche familiale ou encore au domicile des parents. Dans ce dernier cas, il se peut qu'elle ait trouvé son emploi soit par ses propres moyens, soit par l'intermédiaire d'un réseau associatif ou d'une agence de placement à but social ou lucratif. À moins de la contraindre à rester en dehors du travail au noir, rien dans ces mesures n'incite à privilégier telle option sur telle autre. Mettre trop l'accent sur le social pourrait influencer le « choix » des parents, idée chère aux réseaux de la politique familiale, notamment sous la présidence de François Mitterrand.

Les décideurs continuent malgré tout à vanter les mérites de ces programmes dans le cadre de la lutte contre le chômage et de la création des nouvelles solidarités. Martine Aubry, ministre du Travail et de l'Emploi au début des années 1990 puis dans le gouvernement Jospin, a toujours affirmé avec enthousiasme que ce nouveau modèle de développement devrait permettre de créer de nouveaux filons d'emploi avec l'aide de partenariats permettant de « gommer la frontière classique secteur public, secteur privé et secteur associatif à l'image des entreprises d'insertion... ». <sup>37</sup> Le langage utilisé montre bien à quel point la question des services de garde est enchevêtrée dans des réseaux où sont aussi intégrés des acteurs du secteur privé et du bénévolat pour traiter des problèmes d'exclusion et de cohésion sociale.

### **Les modes de garde collectifs – divers et « solidaires »**

L'importance accordée au partenariat est particulièrement visible dans les nouvelles formes que prend le financement des crèches et autres structures d'accueil des jeunes enfants. En 1983, la Caisse nationale des allocations familiales a mis en place un programme de contrats-crèches qui autorisait les CAF à conclure des ententes avec les collectivités locales en vue de la construction de nouvelles crèches. Cependant, ce programme n'a pas vraiment connu de succès. En effet, seules 20 000 places supplémentaires furent créées alors que l'on espérait en créer près de 100 000 <sup>38</sup>. Il faut dire qu'avant même la

---

37. *Il est grand temps*, Paris, Albin Michel, 1997, p. 89 et chapitre 7.

38. Hubert Brin, *La politique familiale française*, op. cit., p. 112. Jusqu'à un certain point, on peut y voir une conséquence de la complexité des procédures. Pour une

fin de ce programme, en 1989, la politique sociale avait été affectée par la création du RMI<sup>39</sup>. C'est dans un tel contexte que furent instaurés, en 1988, les contrats-enfance qui se distinguent des précédents par leur grande flexibilité. Ceux-ci concernent les enfants de 0 à 6 ans et financent plusieurs services de garde non parentaux. Une variété d'institutions peuvent ainsi prétendre recevoir du financement, y compris les haltes-garderies qui accueillent les enfants à mi-temps, les centres de loisirs sans hébergement (CLSH) qui les acceptent en dehors des heures d'école ainsi que les garderies périscolaires. Dans un document publié en 1996, il est fait état d'environ 300 contrats signés chaque année, de 35 000 places supplémentaires créées dans les crèches et de 100 000 enfants additionnels bénéficiant d'un des trois services mentionnés ci-dessus<sup>40</sup>. Ces contrats comportent également des mesures qui visent à améliorer la formation des travailleurs dans le domaine de la garde des jeunes enfants ainsi qu'à accroître leurs chances d'embauche. Il peut s'agir de contrats-solidarités qui dispensent les employeurs de verser des charges sociales s'ils emploient des personnes choisies parmi les couches cibles de la population à savoir les chômeurs de longue durée ou les jeunes. Cela signifie, bien sûr, que l'on privilégie la question des coûts sur celle de la qualité de la formation<sup>41</sup>.

Deux observations doivent être faites à propos des contrats-enfance. Tout d'abord, force est de constater qu'il y a, aujourd'hui, de plus en plus d'enfants qui fréquentent les haltes-garderies, institutions qui auparavant étaient peu populaires. Cela s'explique par le fait que dès qu'il a été possible, dans le cadre des contrats-enfance, de financer les haltes-garderies, les CAF et les collectivités locales ont commencé à investir énormément dans ce mode de garde qui non seulement répond parfaitement aux besoins des travailleurs à temps partiel, mais qui de plus n'est guère onéreux<sup>42</sup>. Avec seulement 60 000 places supplémentaires, cette structure d'accueil pourrait répondre aux besoins d'environ 325 000 enfants. Ce chiffre représente

---

vue d'ensemble, voir : Jacques Commaille, *Les stratégies des femmes. Travail, famille et politique*, Paris, La Découverte, 1992, p. 86.

39. Pour des développements critiques sur les changements dans les relations État-famille occasionnés par ce programme voir, Jacques Commaille, *Misère de la famille. Question d'État*, Paris, Presses de Sciences po, 1996, p. 203-207.
40. Pour plus de détails voir la Commission européenne, *Une étude des services pour jeunes enfants dans l'Union européenne*, Bruxelles, 1996, p. 67-74.
41. Geneviève Cresson *et al.*, *Accueil et socialisation des jeunes enfants*, *op. cit.* Le chapitre 2 de cet ouvrage décrit ces tensions en détail.
42. La ville de Lille a conclu un tel contrat, en 1994, dans lequel elle s'engage à créer 144 places supplémentaires dans les halte-garderies et 122 dans divers types de crèches, y compris dans les mini-crèches qui sont souvent gérées par des associations bénévoles. Geneviève Cresson *et al.*, *Accueil et socialisation des jeunes enfants*, *op. cit.*, p. 107.

63 % des enfants âgés de 0 à 3 ans qui doivent être gardés mais qui ne vont pas à l'école maternelle<sup>43</sup>. Les principaux usagers des haltes-garderies sont les mères qui travaillent à temps partiel. Ce type de structure cadre parfaitement avec les mesures telles que le CPE et l'APE qui encouragent les femmes à concilier éducation de leur enfant et emploi à temps partiel. Autrement dit, tout comme les autres programmes en matière de garde d'enfant, les contrats-enfance par la très grande flexibilité qu'ils procurent aux parents, permettent d'atteindre l'objectif de la promotion du travail à temps partiel.

Deuxième remarque : les contrats-enfance marquent une rupture avec les précédentes définitions de l'enjeu des services de garde des jeunes enfants. En principe, sont impliqués dans ces contrats non seulement les CAF et les collectivités locales mais aussi les associations et les employeurs. Tous ces partenaires sont censés lutter ensemble contre la pauvreté et l'exclusion grâce à des programmes de développement local.

Dans les réflexions suscitées par la mise en place des contrats-enfance [sic], dans les actions entrant dans les schémas de développement, il apparaît clairement que les partenaires se tournent essentiellement vers les populations en difficultés. (...) Les actions de contrats-enfance sont donc dirigées davantage vers les publics défavorisés qui gagneraient à fréquenter les structures collectives. Pour ces familles où la mère ne travaille pas souvent dans un emploi régulier, les structures types crèches ne conviennent pas, par contre les haltes-garderies semblent plus adaptées. Pour favoriser la séparation et pour améliorer les compétences parentales, des lieux d'accueil parents-enfants, calqués sur le modèle de la maison verte de Dolto, se développent de plus en plus et entrent parfois dans les financements de contrats-enfance<sup>44</sup>.

On constate donc, aujourd'hui, que les structures collectives d'accueil, créées afin de s'assurer de la bonne santé et du développement infantile, ont considérablement dévié de la définition initiale de

---

43. Commission européenne, *Une étude des services*, op. cit., p. 74.

44. Geneviève Cresson et al., *Accueil et socialisation des jeunes enfants*, op. cit., p. 106. Les programmes dont il est question à la fin de cette citation visent principalement les enfants d'immigrés dont les parents sont peu scolarisés et qui maîtrisent mal la langue française. Souvent, la mère n'est pas active et les enfants ne peuvent donc pas bénéficier des services de garde conçus pour les jeunes enfants dont les mères occupent un emploi. Ces programmes, devenus très populaires, sont perçus comme un moyen de préparer les enfants d'immigrés pour l'école maternelle et ainsi de réduire les risques d'échec scolaire. Pour une description de ces programmes voir Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn, *A Welcome for Every Child*, op. cit., p. 40-43.

l'enjeu des modes de garde qui date de l'après Deuxième Guerre mondiale. La priorité qui est désormais accordée à l'intégration sociale et à la lutte contre l'exclusion ne laisse que peu de place aux considérations natalistes. C'est pourtant sur cette base que l'État s'était permis d'intervenir, dans les années 1940 et 1950. Il s'était alors substitué aux parents des enfants défavorisés afin de s'assurer qu'ils ne meurent pas d'un manque d'hygiène. On ne peut pas dire non plus que les institutions telles que les crèches et les haltes-garderies accordent aujourd'hui la même importance au développement de l'enfant que dans les années 1970. Avec cette réorientation de la politique familiale vers les plus démunis et les personnes «à risque», la définition de l'enjeu devient tout à fait sociale<sup>45</sup>. Dans une société fragmentée le long de lignes correspondant aux nouvelles inégalités, protéger les enfants contre un environnement socialement inadéquat est devenu l'objectif premier des services de garde collectifs.

En résumé, les réformes des services de garde ont conduit à une redéfinition de cet enjeu. Ainsi, dans les années 1970, la définition en termes de santé publique et de développement de l'enfant a-t-elle peu à peu cédé le pas à une autre, au fur et à mesure que de nouveaux acteurs faisaient leur entrée sur le terrain. Des mesures telles que l'AGED et l'AFEAMA sont devenues des moyens de résoudre une multitude de problèmes simultanément : contrôler les dépenses publiques, créer de nouveaux emplois, diminuer le taux de chômage et offrir un plus grand nombre d'options en matière de modes de garde. Cependant, malgré cette redéfinition le réseau n'a jamais totalement écarté les considérations d'ordre démographique. En effet, à chaque fois qu'il y a eu des débats autour du CPE et de l'APE, non seulement un parfum nataliste se dégageait-il des discussions, mais les options retenues ont toujours été celles qui permettaient d'accroître – du moins le pensait-on – le taux de natalité en France. Les solutions arrêtées en matière d'AGED et d'AFEAMA démontrent également l'influence considérable des décideurs du domaine de la politique familiale. Toutes ces mesures n'ont été que de simples moyens d'accroître les «choix» offerts aux parents et ainsi de les encourager à avoir des enfants<sup>46</sup>.

45. La récente proposition de réformer le sacro-saint régime universel d'allocations familiales français confirme cette tendance. Indiquer à la population française que les allocations familiales seraient désormais calculées en fonction des revenus de chacun a été l'une des premières annonces faites par le gouvernement Jospin, après les élections législatives de 1997.

46. Cependant, ces mesures n'étaient pas particulièrement appréciées par les institutions fournissant traditionnellement les services de garde collectifs. Tel est le cas de la CNAF qui craignait que l'AGED et l'AFEAMA ne conduisent à une baisse de la qualité des services offerts et à une perte de revenu pour les crèches engendrée par la désaffection des parents aisés pour ce type de structure (ceux-ci préférant recourir aux assistantes maternelles). Geneviève Cresson *et al.*, *Accueil et socialisation des jeunes enfants*, *op. cit.*, p. 126-127.

## **LES SERVICES DE GARDE AU QUÉBEC : UNE TAILLE UNIQUE ?**

L'histoire de l'enjeu des modes de garde au Québec est beaucoup plus courte et récente que celle de la France. En effet, l'État, dans le cadre de sa politique familiale, ne s'est formellement engagé à intervenir dans ce domaine qu'à partir de 1987. C'est précisément l'absence d'un tel legs qui permet de comprendre la facilité avec laquelle la réforme de 1997 a pu rompre avec le natalisme qui avait sous-tendu, jusqu'alors, la politique familiale québécoise pendant plus d'une décennie. En même temps, cependant, cette réforme renoue avec une définition sociale de l'enjeu, héritage à la fois des politiques fédérales des années 1960 et 1970 et québécoises postérieures à 1960.

### **Les relations État-famille : l'après-Révolution tranquille**

Jusqu'en 1960, toutes les questions d'ordre familial relevaient soit de la compétence du fédéral, soit de celle de l'Église qui était chargée à l'époque de l'organisation et de la gestion de la plupart des institutions sociales au Québec. Il n'y avait qu'une seule loi québécoise ayant un lien direct avec ce type de questions : celle de 1937 qui accordait un soutien financier limité aux mères dites nécessiteuses. Bien que la dénatalité ait été l'une des principales préoccupations des élites, dans les années 1930, la Commission Montpetit rejeta l'idée d'instaurer des allocations familiales, car, pensait-elle, une telle mesure accordait trop de pouvoir à l'État. À l'inverse, le gouvernement fédéral mit en place ses propres allocations familiales dès 1945. Les dispositions, influencées par le rapport Beveridge, étaient conçues pour répondre à des objectifs éminemment sociaux et ne reposaient sur aucune logique nataliste. Le montant alloué était, en effet, progressivement réduit à partir du cinquième enfant<sup>47</sup>.

Ainsi, lorsque l'État québécois a décidé de lancer son projet de société au début des années 1960, il ne disposait que de peu de précédents politiques sur lesquels calquer son intervention. Grâce au désengagement de l'Église et à l'émergence d'un réseau de la politique sociale dominé par des pensées avant-gardistes qui ont permis de balayer le conservatisme social de l'époque Duplessiste, de nouveaux corpus de savoirs sociaux, en incubation lors des débats et des luttes des années 1950 au Québec, ont finalement réussi à s'imposer.

Mais l'absence de législation québécoise dans ce domaine ne signifie pas pour autant que le gouvernement ne dispose d'aucun

---

47. Denyse Baillargeon, « Les politiques familiales au Québec », *Lien social et politiques* – RIAC, n° 36, 1996, p. 23-25.

modèle dont il peut s'inspirer. À cet égard, la politique familiale fédérale qui a toujours été définie en termes sociaux a constitué un héritage d'importance. C'est pourquoi la création, à Québec, du ministère de la Famille et du Bien-être en 1961 a été présentée comme une réponse à un enjeu social. Des mesures destinées à corriger les bévues du marché et à aider les économiquement faibles ont été élaborées. Comme l'affirmait, en 1966, le ministre de la Famille et du Bien-être social, René Lévesque, l'intervention de l'État était ici tout à fait légitime; la gestion de ces problèmes ne pouvait plus être laissée aux œuvres de charité.

Le Québec a mis sur pied son propre système d'allocations familiales en 1967. Cette initiative se justifiait à la fois sur la base de considérations sociales et constitutionnelles. Une action dans ce domaine permettait à Québec non seulement de s'emparer du contrôle d'un secteur important de compétence provinciale, mais également d'atteindre les objectifs qu'il s'était fixés en matière de politique sociale<sup>48</sup>. Si en France la politique familiale a mis des années pour devenir « sociale », au Québec, elle a été, dès le départ, orientée vers le bien-être des individus et des familles.

Elle avait également une inflexion plus « anglo-saxonne »<sup>49</sup>. Ceci étant dit, l'opposition ouverte des politiques fédérales aux familles nombreuses n'a jamais trouvé preneur au Québec. Les inquiétudes à l'égard de la protection des familles nombreuses québécoises ont grandement influencé le modèle d'allocations familiales adopté en 1969. Cependant, le favoritisme a lui aussi été contesté dès le départ. À la même époque, la Commission Castonguay-Nepveu exprimait son opposition et recommandait que le montant des allocations varie selon l'âge des enfants et non selon le rang des naissances. Le rapport de la Commission sur la politique familiale, rédigé par Philippe Garigue, président du Conseil de la Famille, était lui aussi empreint de considérations démographiques. Autrement dit, même si les réseaux de décideurs impliqués ici étaient ceux de la politique sociale qui privilégiaient une redistribution verticale plutôt qu'horizontale, les préoccupations natalistes n'étaient pas totalement absentes.

Ces préoccupations sont devenues particulièrement visibles lorsque le Parti québécois a lui-même décrit sa politique familiale de la même manière (cette politique sera poursuivie, soit dit en passant,

---

48. Josée Bergeron, *Les frontières matérielles et imaginées de l'État-providence : les politiques familiales en France, au Canada et au Québec de 1945 à 1993*, Thèse de doctorat en science politique, Carleton University, 1997, p. 261 et 263.

49. Voir, par exemple, le rapport de la Commission Castonguay-Nepveu sur la santé et le bien-être social qui commence par une reconnaissance des droits sociaux et qui situe par la suite ses considérations sur la famille dans le cadre de ce discours. Josée Bergeron, *Les frontières*, *ibid.*, p. 267-268.

par les gouvernements libéraux)<sup>50</sup>. Amorcée en 1979, cette politique a provoqué l'ascension du discours nataliste<sup>51</sup> qui a conduit, en 1988, à la création d'allocations naissance favorisant très largement la venue de l'enfant du rang trois ou plus<sup>52</sup>. Toutefois, ces débats n'étaient pas uniquement axés sur les préoccupations natalistes mais touchaient toutes les grandes questions dominant la vie politique québécoise : le développement économique, le rôle de l'État, l'immigration et l'intégration linguistique. On assistait à des altercations entre démographes et démographes féministes, entre natalistes, familialistes et féministes<sup>53</sup> et entre ceux et celles qui étaient favorables aux dépenses sociales et les néolibéraux. Ces controverses étaient très présentes lors des débats à l'Assemblée nationale, dans les organismes parapublics (par exemple, le Conseil du statut de la femme), dans la presse et parmi les intellectuels. La politique carrément nataliste du « troisième enfant », mise en place en 1988, n'a donc jamais bénéficié d'un soutien unanime.

De plus, en ce qui concerne les modes de garde des jeunes enfants, la définition de l'enjeu retenue variait selon qu'il était question de l'éducation parentale ou de services publics et selon l'âge de l'enfant. Cette variation s'explique par le fait qu'au Québec, contrairement à la

- 
50. Ceci a été un long processus. À la suite de l'exposé, par le gouvernement péquiste, dans *Bâtir le Québec* (1979), des nouvelles stratégies de développement économique, le ministre d'État au Développement économique s'est ouvertement présenté comme un nataliste : « Le gouvernement du Québec doit accélérer les efforts de la politique nataliste mise au point par mes collègues des ministères sociaux ». En 1984, le Livre vert *Pour les familles québécoises* a été rédigé et des consultations ont été menées en 1985 et 1986. C'est en 1987 que le ministère de la Santé et des Services sociaux a fait sa déclaration générale sur la politique familiale ; elle a été suivie par les plans d'action pour 1989-1991, 1992-1994 et 1995-1997. Le Conseil de la famille et le Secrétariat à la famille ont tous deux été créés en 1988. Pour un résumé des initiatives entreprises après 1987, voir le Conseil supérieur de l'éducation, *Pour un développement intégré des services éducatifs à la petite enfance : de la vision à l'action*, Québec, CSE, 1996, annexe C.
51. Cela n'est guère surprenant dans la mesure où en une décennie, de 1961 à 1971, le nombre moyen d'enfants par famille est passé de 4 à 2 et dans le milieu des années 1980, le taux de fécondité n'était que de 1,4. Renée Dandurand, « La famille n'est pas une île », dans Gérard Daigle (dir.), *Le Québec en jeu*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992, p. 368.
52. Le bébé-boni – ou prime à la naissance – était une mesure profondément nataliste. En effet, si une famille recevait 500 \$ pour le premier et le deuxième enfant (à partir de 1989, ce montant fut augmenté à 1 000 \$ pour le second), elle obtenait, en 1988, 3 000 \$ pour le troisième, somme qui fut portée à 4 000 \$ en 1989 puis par la suite et jusqu'en 1997 à 8 000 \$ répartis sur cinq ans. Jusqu'à la réforme de 1997, le montant de base des allocations familiales et l'allocation pour jeune enfant était donc fixé en fonction du rang des naissances tout comme les dégrèvements fiscaux du gouvernement fédéral.
53. Pour une vue d'ensemble de ces débats, voir Renée Dandurand, « Une politique familiale : Enjeux et débats », *Recherches sociographiques*, vol. 28, nos 2-3, 1987.

situation qui prévaut en France, il n'y a jamais eu de « bureaucratie de la famille » responsable de l'ensemble. Les réseaux de décideurs ont toujours été scindés. En France le CPE, bien que réglementé par le Code du travail, relevait explicitement de la politique familiale, alors qu'au Québec, jusqu'en 1997, les congés parentaux étaient reliés aux réseaux de la politique de l'emploi. Les garderies, pour leur part, constituaient la chasse gardée des secteurs sociaux et du développement infantile alors que les maternelles étaient intégrées dans les réseaux de l'éducation. Jusqu'aux réformes de 1997, aucune de ces instances n'était en position de réclamer la compétence sur l'ensemble de ces questions. En conséquence, il fut relativement facile d'opérer des changements fondamentaux par en haut<sup>54</sup>.

### L'ère du changement

L'élaboration du Livre blanc sur la politique familiale (*Les enfants au cœur de nos choix*), annoncé lors du Sommet socio-économique d'octobre 1996, n'a pas donné lieu à de vastes consultations au sein de l'administration et des divers conseils parapublics. Il a été rédigé, en 1997, par le Secrétariat du Comité des priorités du Conseil exécutif puis présenté à la ministre de l'Éducation et de la Famille afin qu'elle le signe.

Cette réforme de la politique familiale était étroitement liée à une autre réforme en cours à cette époque : celle du système de sécurité du revenu. En une décennie, le Québec avait donc transformé son régime de sécurité sociale en un système basé à la fois sur l'aide au revenu et l'« employabilité »<sup>55</sup>. En raison des résultats décevants obtenus dans le cadre des divers programmes, de la recrudescence du chômage et de l'accroissement des coûts de sociaux, un large débat sur ces questions de fond s'était ouvert en 1996. La discussion amorcée portait non seulement sur la consolidation des allocations familiales, mais également

54. L'ampleur des changements est spectaculaire. Dans son programme de l'année 1993-1994, le Secrétariat à la Condition féminine n'a pratiquement pas proposé d'étendre les services de garde et ce bien qu'elle ait consacré un chapitre entier à la question de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, chapitre dans lequel, de surcroît, une attention particulière était accordée au taux de natalité. Aucune recommandation en matière de modes de garde n'était faite non plus dans le chapitre sur la pauvreté des femmes dans lequel il était pourtant reconnu que la pauvreté frappe en priorité les familles monoparentales. *La politique en matière de condition féminine*, Québec, 1993, p. 53-57 et p. 61-68.

55. Alain Noël, « La contrepartie dans l'aide sociale au Québec », *Revue française des Affaires sociales*, vol. 50, n° 4, octobre-décembre 1996 ; Marc-André Deniger et al., *Poverty among young families and their integration into the work force : An Ontario-Quebec comparison*, Ottawa, Social Planning Council of Ottawa-Carleton, 1988.

sur la prévention de la pauvreté et le développement des structures d'accueil<sup>56</sup>.

L'allocation unifiée pour l'enfant est venue remplacer les différentes allocations qui existaient jusqu'alors au Québec, y compris la prime à la naissance. Cette mesure a donc conduit au remplacement d'un programme universel par un autre, au contraire ciblé, puisqu'il s'adressait d'abord et avant tout à un type particulier de famille, celle à faible revenu. Bien que cette nouvelle disposition ne fasse pas vraiment partie du domaine des services de garde, elle mérite cependant que l'on s'y arrête. Deux remarques doivent être faites à son sujet. Premièrement, ce changement permettait de traiter de la question de la pauvreté chez les enfants tout en la séparant de l'assistance sociale : « l'allocation unifiée pour enfants vise à couvrir la totalité des besoins essentiels des enfants des familles à faible revenu ».<sup>57</sup> Elle apparaissait aussi clairement comme une mesure de lutte contre la pauvreté puisqu'il était indiqué : « la pauvreté est moins présente chez les ménages qui *participent à plein temps au marché du travail* » (c'est moi qui souligne). Dès lors, toutes les mesures, y compris celles sur les modes de garde, devaient répondre aux objectifs de base. Comme il est indiqué dans le Livre blanc, le but était d'aider toutes les familles afin « d'assurer l'équité entre [elles], d'encourager les parents à occuper un emploi et de réduire la gravité de la pauvreté ».

Deuxièmement, au nom d'une plus grande équité, la logique reposant sur le rang des naissances a *complètement* été renversée. Les principales gagnantes de cette réforme ont été les familles comptant un ou deux enfants. En éliminant complètement la prime à la naissance, les gains relatifs obtenus par les familles de petite taille étaient importants. Le Livre blanc a lié la politique familiale à des programmes de sécurité du revenu et l'a ainsi réintégrée dans une perspective de politique sociale.

#### a) *Les congés parentaux*

Jusqu'à présent, les congés parentaux se sont présentés comme le prolongement direct des congés de maternité et n'ont pu en bénéficier que les personnes ayant droit à l'assurance chômage. En 1971, le gouvernement fédéral avait fixé à 17 le nombre de semaines dont il

---

56. Les résultats étaient relativement positifs dans l'ensemble pour les femmes, les assistés sociaux, parents des jeunes enfants, et les chômeurs de longue durée ou encore d'un certain âge. Alain Noël, « La contrepartie », *op. cit.*, p. 104. Dans cet article, l'auteur résume les débats et compare les rapports Bouchard et Fournier, qui bien que proposant des solutions différentes sur la manière de gérer ces problèmes s'accordent sur la nécessité d'avoir une allocation unifiée pour l'enfant (p. 107).

57. *Nouvelles dispositions de la politique familiale. Les enfants au cœur de nos choix*, Québec, 1997, p. 15.

était possible de se prévaloir dans le cadre d'un congé de maternité au sein du système de l'assurance-chômage. Les bénéficiaires ne percevaient une allocation s'élevant à 60 % de leur salaire que durant 15 semaines. Les dispositions sur le congé de maternité étaient donc calquées sur celles du chômage, puisque dans ce dernier cas également les chômeurs ne recevaient aucune allocation durant les deux premières semaines suivant le licenciement. En 1978, une allocation du gouvernement québécois est venue couvrir les deux premières semaines. En 1990, le fédéral a décidé d'ajouter 10 semaines aux 15 déjà existantes, créant ainsi un véritable congé parental. Ces 10 semaines de congé payées au même taux que le congé de maternité pouvaient être prises soit par la mère, soit par le père ou encore par les deux<sup>58</sup>.

L'établissement d'un lien entre le congé de maternité ou parental et l'éligibilité à l'assurance chômage a eu, selon le Conseil du statut de la femme (CSF), la conséquence suivante : 50 % des femmes qui ont accouché au Québec en 1988 n'avaient pas droit à un congé quel qu'il soit, et cela bien que 72 % des Québécoises âgées de 20 à 35 ans aient occupé un emploi. Cet écart s'expliquait par le fait que les travailleuses à temps partiel et celles qui n'étaient pas salariées n'étaient pas soumises au régime d'assurance chômage. D'ailleurs, plusieurs d'entre elles ne pouvaient accumuler les 20 semaines de travail requises pour être éligibles<sup>59</sup>. C'est pourquoi en 1990, le CSF a émis un avis dans lequel il suggérait, d'une part, que l'on reconnaisse à Québec la totalité de la responsabilité en matière de congés parentaux et, d'autre part, que la couverture soit étendue pour permettre à un plus grand nombre de travailleurs de bénéficier d'allocations plus élevées, et ce, pour une durée plus longue<sup>60</sup>.

Le Livre blanc propose quant à lui de supprimer tout lien avec l'assurance emploi et de mettre en place un nouveau système basé non sur le nombre de semaines ou d'heures de travail mais sur le revenu. Ceci devrait permettre à tout parent ayant gagné au moins 2 000 \$ dans l'année qui précède la naissance de l'enfant de bénéficier d'un congé. La gestion du programme serait confiée à la Régie des rentes et les montants versés s'élèveraient à 75 % du salaire de

---

58. Conseil du statut de la femme, *On n'est pas trop de deux : Étude sur l'utilisation du congé parental*, Québec, CSF, 1996.

59. Depuis la création de « l'assurance emploi » en 1995, les personnes qui occupent un emploi à temps partiel sont désormais couvertes, mais d'autres types de travailleurs ne le sont toujours pas. Gérard Boismenu et Jane Jenson, « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadienne », *Politique et Sociétés*, n° 30, automne 1996, p. 42.

60. Conseil du statut de la femme, *Pour une politique québécoise de congés parentaux*, Québec, CSF, 1990, p. 15.

l'année précédente<sup>61</sup>. Le Livre blanc propose également que la durée des congés soit étendue à 18 semaines pour le congé de maternité et à 7 semaines pour le congé parental qui pourrait être pris par l'un des parents ou partagé entre les deux. Y est aussi mentionnée la création d'un congé de paternité de 5 semaines (l'allocation versée est calculée à partir du revenu du père) et d'un congé d'adoption de 12 semaines.

La mise en œuvre de ce régime, qui dépend du consentement du gouvernement fédéral de transférer les fonds de l'assurance emploi à Québec, devrait conduire à des changements majeurs en termes de couverture, d'accessibilité et de compensation des pertes de revenu. Ce modèle est beaucoup plus simple que celui proposé par le CSF dans son avis de 1990. Étonnement, ce chapitre du Livre blanc contient une trace des vieilles pensées natalistes. En effet, il suggère de surcoût la création d'un congé parental étendu de 26 semaines dont pourraient bénéficier les familles à la naissance ou à l'adoption du troisième enfant. Rien ne permet de justifier une telle proposition qui gît comme un dinosaure parmi une série de mesures destinées à envoyer valser la division sexuelle du travail et à faire en sorte que la femme active soit traitée plus équitablement.

#### b) *Les modes de garde pour jeunes enfants*

Au Québec, ce sont les féministes qui, les premières, ont réclamé la création de structures de garde publiques. En effet, je l'ai dit, cette requête figurait parmi les revendications de la FFQ en 1965. De son côté, à peu près à la même époque, la Confédération des syndicats nationaux (CSN) avait présenté un dossier à la Commission Royale d'enquête sur la situation de la femme dans lequel elle formulait la même demande. À partir de 1972, des groupes de femmes en collaboration avec des groupes communautaires ont commencé à mettre en place des crèches populaires grâce aux fonds provenant du programme Perspectives jeunesse et du Programme d'initiatives locales du gouvernement fédéral. Ces crèches étaient des coopératives et en cela reflétaient parfaitement les idées de l'époque, à savoir les idées féministes, communautaristes et celles de démocratie populaire<sup>62</sup>.

---

61. Cette idée de constituer une caisse à part pour les congés parentaux et d'étendre leur couverture est une idée de longue date au PQ. Ainsi, occupait-elle une grande place lors de la campagne électorale de 1981 ; à l'époque, c'est Lise Payette surtout qui en avait assuré la promotion. Par la suite, cette idée a été reprise par Louise Harel. Le CSF aussi était favorable à un tel changement et exerçait des pressions en ce sens depuis 1988. « La cause des femmes selon Louise Harel », *La Gazette des femmes*, juillet-août 1996, p. 16.

62. Ghislaine Desjardins, *Faire garder ses enfants au Québec... une histoire toujours en marche*, Québec, Office des services de garde à l'enfance, 1991, chapitre 3 ; Diane Lamoureux, « Nos luttes ont changé nos vies. L'impact du mouvement féministe », dans Gérard Daigle, dir., *Le Québec en jeu, op. cit.*, p. 699 ; Benoît

C'est en 1971 que le gouvernement Bourassa s'est livré à une évaluation des services de garde. Cet examen a donné lieu à plusieurs propositions : d'une part, que l'État subventionne les garderies pour enfants à risque ; d'autre part, que des dégrèvements fiscaux soient accordés aux parents qui envoient leur jeune enfant à la garderie, qu'elle soit publique ou privée. Si cette dernière mesure a été adoptée en 1972, en revanche les débats sur les autres formes de financement public se sont poursuivis pendant près d'une décennie. Par exemple, lorsque le gouvernement fédéral a décidé de couper les fonds qui servaient à financer les garderies dans le cadre de Perspectives jeunesse et du Programme d'initiatives locales, les activistes se sont alors tournés vers le gouvernement provincial pour obtenir du financement<sup>63</sup>. La première réalisation concrète du gouvernement du Québec dans le domaine des modes de garde des jeunes enfants remonte à 1974. Au départ, le soutien étatique était minimal et surtout dirigé vers les familles à faible revenu. On considérait encore à l'époque que cette question relevait de l'assistance sociale. On peut y voir l'influence de l'héritage politique du Québec (c'était jusqu'alors le ministère des Affaires sociales qui était responsable de cette question) de même que l'incidence de la manière dont le gouvernement fédéral définissait le problème à travers le régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Depuis 1967, sous le RAPC, le gouvernement fédéral mettait à la disposition des provinces, sous certaines conditions, des sommes d'argent destinées à subventionner les frais de garde ainsi que les parents à faible revenu.

La loi de 1979 sur les services de garde à l'enfance prévoyait des financements plus réguliers, à savoir le versement de prestations aux parents sous condition de ressources, des subventions directes aux garderies, et une aide pour les enfants handicapés. Il y a eu la création de l'Office des services de garde à l'enfance (OSGE) dont la tâche était de fixer les normes auxquelles les garderies et la garde en milieu familial étaient soumises. Tout ce temps, l'intervention des parents dans la gestion des garderies sans but lucratif a alimenté l'idée selon laquelle celles-ci pouvaient constituer un terrain favorable à l'action démocratique. Bien qu'il ait été possible pour les garderies à but lucratif d'obtenir un permis d'exploitation, la préférence des autorités allait clairement aux garderies sans but lucratif gérées par les parents. Cette préférence pouvait être interprétée à la fois comme le fruit des mouvements qui, dans les années 1970, avaient revendiqué la création de

---

Lévesque, « Québec : des expériences à l'institutionnalisation », dans Bernard Ame et Jean-Claude Laville, *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994, p. 234-237.

63. Certaines personnes soupçonnaient le gouvernement du Québec d'avoir exercé des pressions sur le gouvernement fédéral, ce qui l'aurait conduit à prendre une telle décision. Ghislaine Desjardins, *Faire garder ses enfants*, op. cit., p. 38.

garderies publiques et comme le résultat de l'effet initial de structuration du mode conditionnel de financement sous le CAP, qui a promu l'émergence d'un secteur sans but lucratif particulièrement vigoureux.

La famille était encore à l'ordre du jour dans les années 1980. Bien qu'il ait été explicitement indiqué dans la politique familiale de 1987 et dans *l'Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance* que la responsabilité des enfants revenait en premier lieu aux parents, on reconnaissait également que l'État avait un rôle à jouer aussi bien dans la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale que dans l'éducation et la protection de l'enfant. L'État s'exprimait en 1992 dans déclaration sur *La politique d'intervention en services de garde à l'intention des enfants issus de milieux défavorisés*. En 1995, face à la multiplication des garderies à but lucratif, la délivrance de permis d'exploitation a été suspendue, le temps pour les autorités de se pencher sur ce problème. Au cours des années, divers organismes publics et parapublics se sont toujours prononcés en faveur d'une plus grande intervention de la collectivité et de l'État dans le secteur de la petite enfance. Comme l'a indiqué le Conseil supérieur de l'éducation :

Au fil des ans, les orientations gouvernementales soutenant le droit inaliénable des familles à l'égard des enfants, ainsi que leurs devoirs, dénotent un engagement croissant de l'État envers l'éducation et le bien-être des jeunes enfants. Le rôle de soutien des familles, traditionnellement attribué à l'État, fait graduellement place à l'affirmation d'une responsabilité sociale à l'égard de l'éducation des jeunes enfants. La progression de l'engagement de l'État est explicite<sup>64</sup>.

Compte tenu de l'histoire des services de garde de jeunes enfants au Québec, cela n'est guère surprenant que les trois principales réformes envisagées dans le Livre blanc aient pour objectif de permettre à tous les parents qu'ils travaillent, étudient, suivent un programme de formation professionnelle, ou parcours d'insertion, d'avoir accès à des services de garde de qualité. En ce qui concerne les enfants, l'accent est mis sur la présence d'un «encadrement qui favorise leur développement» et les prépare pour l'école<sup>65</sup>. Le tarif prévu est de 5 \$ par jour, mais aucun reçu pour déclaration d'impôt ne sera délivré. Les enfants plus âgés auront accès à la maternelle à temps plein à partir de 5 ans, et les enfants de milieux défavorisés à partir de 4 ans.

64. Conseil supérieur de l'éducation, *Pour un développement intégré*, op. cit., p. 30.

65. *Les enfants au cœur*, op. cit., p. viii.

Cette réforme poursuit deux objectifs : encourager l'activité et prévenir la pauvreté intergénérationnelle et l'échec scolaire<sup>66</sup>. Tout le monde ne profite pas également de ces changements. Les grands perdants sont les propriétaires des garderies à but lucratif qui se voient évincer par la mise en place du tarif unique<sup>67</sup>. Dans le Livre blanc, Québec annonce que les crédits d'impôt seront éliminés aussitôt qu'un nombre suffisant de places à 5 \$ seront disponibles dans la région. Parmi les grands vainqueurs figurent les familles des classes moyenne et supérieure. Celles-ci devraient voir les coûts rattachés à la garde de leur enfant baisser considérablement, y compris après que l'on tienne compte de l'élimination des crédits d'impôt. Le but de la réforme était donc clair : il s'agissait de mettre en place un système unique de garderies (même en milieu familial) sans but lucratif orienté vers le développement de l'enfant et la création d'emploi. La ministre de l'Éducation chargée du dossier considérait les services de garde comme l'une des clés du succès scolaire. Les centres de la petite enfance, établis par la loi 145, procurent non seulement des soins aux enfants mais s'assurent également de la compétence des gardiennes en milieu familial. L'idée est de créer un système plus intégré<sup>68</sup>.

Autre aspect important de cette réforme, qui n'est pas mentionné dans le Livre blanc mais dont il a été question à maintes reprises lors du Sommet, c'est son impact éventuel sur les conditions de travail. En général, les éducateurs qui travaillent dans les garderies sans but lucratif sont non seulement mieux rémunérés que leurs collègues qui travaillent dans le secteur à but lucratif, mais ils disposent également de conditions de travail beaucoup plus favorables que ces derniers. La création d'un plus grand nombre de centres sans but lucratif et le développement de la garde en milieu familial étaient au cœur de la

---

66. Lorsqu'il a annoncé ce programme, Lucien Bouchard a affirmé : « Et les principaux gagnants sont les enfants du Québec, notamment ceux qui vivent dans les milieux défavorisés » (cité dans *Le Devoir* du 1<sup>er</sup> novembre 1996). Bien qu'il ne soit pas question du problème du travail au noir dans le Livre blanc, ce problème a été abordé lors du Sommet au moment où le gouvernement a décrit sa nouvelle politique familiale : « En intégrant la garde en milieu familial, Québec compte réduire l'économie au noir – 245 millions passeraient par ce canal à l'abri du fisc ». Denis Lessard, « Personne ne perdra avec la nouvelle politique familiale », *La Presse*, 1<sup>er</sup> novembre 1996.

67. Projet de loi 145, *Gazette officielle du Québec*, 9 juillet 1997, 129<sup>e</sup> année, n° 28.

68. La ministre souhaitait une telle coordination afin de mettre un terme une fois pour toutes « aux chicanes entre commissions scolaires et garderies » dont elle a affirmé en avoir « ras-le-bol ». Michel Corbeil, « Pauline Marois s'attaque en priorité aux services à la petite enfance », *Le Soleil*, 25 octobre 1996. Il s'agissait d'un projet pilote du groupe de travail sur l'économie sociale mis sur pied dans la perspective du Sommet socio-économique de 1996. Mario Cloutier, « Le sommet sur l'économie et l'emploi », *op. cit.*

discussion sur l'économie sociale amorcée ces dernières années<sup>69</sup>. En effet, l'annonce des réformes, lors du Sommet socio-économique, reflétait à la fois le poids politique et philosophique de ce discours dans la manière de définir l'enjeu des modes de garde. Comme l'a affirmé Lucien Bouchard : « Nous ouvrirons cette semaine les portes de l'économie sociale »<sup>70</sup>.

En 1996, le mouvement de femmes représenté par la FFQ s'était joint à d'autres groupes du secteur communautaire pour lancer un appel à l'appauvrissement zéro<sup>71</sup>. Cette démarche a été entreprise en réaction à l'engagement pris par le gouvernement du Québec d'atteindre le déficit zéro en quatre ans. À la base de cette idée se trouvait la volonté qu'il y ait non seulement création d'emploi mais aussi une reconnaissance du secteur regroupant les services et activités sans but lucratif autogérés. Dès lors encourager le développement des garderies sans but lucratif apparaît comme un moyen, d'une part, de soutenir les femmes et les familles qui s'efforcent de regagner le marché du travail et, d'autre part, de créer de meilleurs emplois dans les secteurs où la main-d'œuvre est traditionnellement féminine<sup>72</sup>.

C'est à l'occasion du Sommet d'octobre 1996 au cours duquel les représentants des étudiants et des jeunes ont décidé de se retirer des pourparlers parce que le gouvernement refusait de geler les frais de scolarité et où il n'était pas possible, faute d'entente, d'annoncer la réforme de la sécurité du revenu, que le Premier ministre Bouchard a amorcé la réforme de la politique familiale. Il donnait ainsi suite aux revendications de longue date des mouvements de femmes en faveur de la création d'un plus grand nombre de garderies et d'un meilleur soutien aux travailleuses à faible revenu. En affirmant que « les

---

69. Pour une définition de l'économie sociale (nommée solidaire en France) voir Benoît Lévesque, « Des expériences à l'institutionnalisation », *op. cit.*, p. 232.

70. « Le Québec doit lui aussi s'adapter ; Extraits du discours d'ouverture de Lucien Bouchard », *Le Devoir*, 30 octobre 1996. Pour une appréciation critique de l'économie sociale, voir l'éditorial d'Agnès Gruda, « Sommet : l'agitation artificielle », *La Presse*, 1<sup>er</sup> novembre 1996.

71. Par exemple, Nancy Neamtam, présidente du groupe de travail sur l'économie sociale, impute la reconnaissance du potentiel de ce secteur, en partie, à la marche pour du pain et des roses organisée par la FFQ en juin 1995. Voir, « Économie sociale : savoir oser vraiment », *La Presse*, 1<sup>er</sup> novembre 1996.

72. Pour une présentation de ces différentes questions, y compris une appréciation nuancée des risques et avantages de l'économie sociale, voir le numéro spécial de la *Gazette des femmes* de novembre-décembre 1996. La garderie autogérée est un des premiers exemples de l'institutionnalisation de l'idée de l'économie sociale au Québec. Les partisans du « modèle québécois » accordent donc peu de crédibilité à l'idée de la garde à domicile de type AGED. Voir : le Conseil supérieur de l'éducation, *Pour un développement intégré* (p. 4), qui qualifie de « non réaliste » le développement de la garde à domicile bien que les sondages montrent qu'il s'agit là de l'option préférée d'un large pourcentage des parents.

gagnantes de cette réforme sont les femmes », Lucien Bouchard cherchait sans aucun doute à éviter que Françoise David de la FFQ et les autres délégués du secteur communautaire ne fassent comme les étudiants. Il fallait également combler le vide laissé par le désaccord sur la réforme de la sécurité du revenu<sup>73</sup>. Cela était également un moyen pour lui d'apaiser les critiques formulées à son égard par l'aile gauche du PQ.

Bien qu'utile, sur le plan politique, cette déclaration de même que le Livre blanc avaient des racines beaucoup plus profondes. Tous deux étaient fermement ancrés dans le débat de société en cours sur le rôle de l'État et la solidarité sociale. Le Livre blanc se présentait à la fois comme le reflet et la réponse à ce débat de large portée. Dans la mesure où il avait été élaboré dans les hautes sphères gouvernementales, il avait été à l'abri de l'influence de ceux qui auraient souhaité user de la politique familiale comme moyen d'atteindre certains objectifs natalistes.

Cette définition de l'enjeu comme problème social visant les enfants à risque collait parfaitement avec la manière dont cette question avait été définie dans le passé, avant même l'apparition d'un corpus législatif qualifié de politique familiale. Cela cadrait également bien avec la pensée socio-démocrate encore présente au sein du Parti québécois. Ainsi définies, les structures d'accueil des jeunes enfants étaient destinées à prévenir et à gérer la pauvreté tout en assurant une socialisation adéquate des enfants et en les préparant pour l'école. Au Québec, le discours sur la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale était à la fois un discours féministe sur l'égalité des sexes et un discours social sur la nécessité d'encourager les gens, y compris les mères, à devenir actifs.

En France où le chômage était considéré comme le principal fléau social et où la politique familiale était continuellement imprégnée de considérations natalistes, les mesures relatives à la garde des jeunes enfants partaient toutes du principe que les femmes faisaient déjà partie du marché du travail. Aussi les programmes tels que l'APE et le soutien accordé aux haltes-garderies étaient-ils d'abord et avant tout conçus pour concilier la vie professionnelle et la vie familiale par la participation à temps partiel dans l'une et dans l'autre.

Les différences institutionnelles importantes entre nos deux cas expliquent ces résultats. S'il est vrai que le Québec et la France étaient tous deux préoccupés par la création d'emploi, le chômage, l'assainissement des finances publiques etc, en revanche les institutions chargées d'apporter des réponses à ces divers problèmes étaient différentes d'un cas à l'autre. Au Québec, les forces natalistes n'occu-

---

73. Mario Cloutier, « Le sommet sur l'économie et l'emploi » *op. cit.* ; Donald Charette, « Les jeunes claquent la porte », *Le Soleil*, 1<sup>er</sup> novembre 1996.

paient pas une position clé dans le réseau des décideurs. Elles étaient nouvelles et divisées à la fois sur le plan institutionnel et des idées. En France, l'administration chargée des questions relatives à la famille était bien établie depuis 1945 et était peu divisée, du moins en ce qui concerne le problème de la natalité.

Ce réseau de spécialistes, et plus largement, l'administration française ne comportent pas à proprement parler de structures étatiques chargées des questions relatives aux femmes. La seule qui ait été créée est le ministère des Droits de la femme, mais sa vie a été très courte (1981-1986) ; il a rapidement été remplacé par des institutions de moindre importance... quand bien même il est possible de parler de remplacement. De plus, notons que la ministre des Droits de la femme n'était jamais invitée à se prononcer sur les réformes et autres événements importants touchant les questions relatives à la famille<sup>74</sup>. Dès lors, il n'est guère surprenant que les réformes françaises fassent peu de cas de la question de l'égalité des sexes.

Au Québec, au contraire, de telles structures étatiques sont bien établies et particulièrement actives<sup>75</sup>. De plus, elles sont soutenues par des mouvements de femmes dans la société civile. Ces derniers sont récemment apparus comme des leaders du mouvement anti-pauvreté et en tant que tels, ils se sont prononcés en faveur de l'application d'une définition sociale des modes de garde des jeunes enfants ainsi que pour la promotion de l'égalité de sexes.

Enfin, dernière différence. La définition de l'enjeu des modes de garde se situe dans des univers discursifs très différents. Le néolibéralisme qui est aujourd'hui prôné en France par la droite a généré une conception hégémonique de l'exclusion et de la solidarité. À la manière d'Alain Minc, disons que seulement 15 % de la population a besoin d'être assisté ; 85 % des personnes peuvent parfaitement se débrouiller seules. Dans ce type de discours, l'État n'invoque la solidarité que pour les plus démunis<sup>76</sup>. Pour ce qui est des autres, il ne doit en aucun cas intervenir et entraver leur esprit d'entreprise. L'État doit chercher à maximiser le choix et la variété.

À l'inverse, le gouvernement péquiste tend à faire de la solidarité la force du Québec, un facteur essentiel dans la réalisation de son projet de société, un élément indispensable pour guider le peuple québécois à

---

74. Jane Jenson et Mariette Sineau, « Family Policy and Women's Citizenship in Mitterrand's France », *Social Politics*, automne 1995, p. 261-262.

75. Cet état de fait est même visible dans le nouvel appareil créé pour gérer les questions relatives à la famille. En effet, le ministère de la Famille et de l'Enfance créé par la loi 145 doit – et cette responsabilité figure en troisième position parmi ses cinq principales fonctions – : « faciliter la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales et *promouvoir le partage équitable de ces dernières* » (article 3) (c'est moi qui souligne).

76. Mario Dehove et Bruno Théret, « La parole de l'État », *op. cit.*, p. 65.

travers les dangers de la restructuration économique et le préparer pour un nouvel avenir. Ainsi, la capacité de mettre en œuvre une politique familiale juste dans une économie forte se présente-t-elle comme une idée phare pour la réalisation d'un Québec démocratique. Il est demandé à chacun de s'engager dans la lutte contre la pauvreté et l'échec scolaire ainsi que dans la relance économique.

Le type de politique qui est adoptée, y compris dans le domaine des modes de garde, est fortement modelé par ces différences au niveau des institutions, des idées et des intérêts de l'État. Et le type de structures d'accueil privilégié comporte, pour sa part, de lourdes conséquences pour les jeunes enfants et leurs parents.