Document generated on 06/23/2025 7:49 a.m.

Sociologie et sociétés

Réflexion sur les enjeux sociaux de la politique québécoise des garderies des années 1970-1982
Relections on the Social Issues Relating to Quebec Day Care Policies between 1970 and 1982

Denise GRANGER

Volume 19, Number 1, avril 1987

Sociologie des phénomènes démographiques

URI: https://id.erudit.org/iderudit/001307ar
DOI: https://doi.org/10.7202/001307ar

See table of contents

Publisher(s)

Les Presses de l'Université de Montréal

ISSN

0038-030X (print)
1492-1375 (digital)

Explore this journal

Cite this article

GRANGER, D. (1987). Réflexion sur les enjeux sociaux de la politique québécoise des garderies des années 1970-1982. *Sociologie et sociétés*, *19*(1), 73–82. https://doi.org/10.7202/001307ar

Article abstract

As a basis for reflection on the social issues which have surfaced in relation to Quebec's policy on day care, this paper presents the context that gave rise to this policy, the type of development undergone by the policy in the last decade, and the struggles which have taken place on various levels in relation to the policy. It can be seen, by means of these; indicators, that the Quebec day care policy as called for by citizens' groups during the 1970s conceals basic economic issues in that it brings into question the very foundations of Quebec capitalist society, by setting up a new mode iii the social reproduction of children.

Tous droits réservés © Les Presses de l'Université de Montréal, 1987

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Sociologie et sociétés, vol. XIX, n° 1, avril 1987, p. 73-81

Réflexion sur les enjeux sociaux de la politique québécoise des garderies des années 1970 à 1982

DENISE GRANGER

INTRODUCTION*

La politique québécoise des garderies a des conséquences directes sur le mode de reproduction démographique soit, plus spécifiquement, sur le mode de reproduction de la force de travail. En effet, elle affecte les rapports sociaux établis selon lesquels la famille, et plus spécifiquement la femme à l'intérieur de la famille était, jusqu'à l'avènement de cette politique, la principale responsable de la reproduction sociale des enfants et des coûts qu'implique cette responsabilité. Avec l'avènement de la politique des garderies, ces rapports sociaux sont remis en question. Qui va maintenant assumer la responsabilité de la reproduction démographique? Qui va en absorber les coûts? la famille? l'État? les employeurs? et selon quel rationnel?

Le contexte dans lequel est née la politique de garderies québécoise, le type d'élaboration de cette politique au cours de la dernière décennie et les luttes qui ont été menées à divers niveaux en rapport avec cette politique sont des indices significatifs des enjeux sociaux cruciaux que représente cette politique dans le Québec des années 1970 à aujourd'hui.

Aussi, avant même de réfléchir sur les enjeux sociaux de la politique de garderies, si on veut mieux comprendre ce dont on parle, on se doit de situer la conjoncture sociale québécoise spécifique dont est issue cette politique. Plus précisément, on se doit de situer les rapports économiques qui prévalaient à cette époque et qui ont mené à l'existence de garderies, et les rapports idéologiques vécus à travers les sujets sociaux et les institutions qui véhiculaient une idéologie dominante et des idéologies conflictuelles très spécifiques.

Il faut également être conscient de l'orientation qu'a prise cette politique au cours de la dernière décennie. En d'autres mots, qui en bénéficie, comment et que leur demande l'État en retour? Dans la mesure où une telle politique n'est pas perçue comme menaçante pour l'État québécois et les rapports sociaux établis, on ne devrait pas sentir de réticences à développer généreusement une politique qui permette aux femmes de travailler tout en s'assurant que leurs enfants soient, pendant leur absence, entre bonnes mains.

Les Québécois(es) sont-ils(elles) satisfait(e)s de la politique de garderies qui se développe au cours de la dernière décennie? Le niveau d'insatisfaction que l'on peut sentir dans une population,

* Pour plus de détails sur l'élaboration de la problématique de cet article, voir Denise Granger, *la Lutte des garderies dans les années 1970 à 1982*, thèse de doctorat en philosophie, Philosophiae Doctor, sociologie, Université de Montréal, 1983.

les types d'alliances qui se sont formées en faveur et contre la politique de garderies, et l'intensité des luttes sont également de très bons indices du niveau d'acceptation ou de réticence de l'État à vouloir développer une politique de garderies qui réponde aux attentes de la population concernée.

À la lumière de ces informations, nous serons plus en mesure d'évaluer les enjeux sociaux de la politique de garderies.

1. CONJONCTURE SOCIALE QUI A MENÉ À LA POLITIQUE DE GARDERIES: LES ANNÉES 1950 à 1972

1.1 LES RAPPORTS SOCIAUX DE PRODUCTION

Le Québec a connu au cours des années 50 et 60 des changements technologiques significatifs et un degré élevé d'automation. Le secteur tertiaire s'est développé très rapidement au point où, en 1970, le secteur des services englobe à lui seul 60 % de la production économique québécoise, alors que le secteur agricole ne représente que 8 % de cette production[1].

Nous nous retrouvons donc, au Québec, en 1970, avec une économie à prédominance du secteur tertiaire, et je dirais même pour être plus précise, du secteur des services, qui est propice au développement de l'appareil étatique, à la croissance des couches intermédiaires, à la démocratisation toujours croissante de l'éducation et à la participation de plus en plus active des femmes sur le marché du travail.

Effectivement, les femmes, très peu présentes dans l'économie québécoise durant les années 50 jusqu'au début des années 60 (24,4 % des femmes sont actives en 1951; 28 % sont actives en 1961[2]), intègrent de plus en plus le marché du travail québécois au cours des années 60, au point où 35 %[3] d'entre elles occupent un emploi rémunéré en 1971. Elles sont concentrées en grande majorité dans le secteur des services[4] et dans des catégories professionnelles spécifiquement féminines soit: sténo et dactylo; enseignement primaire et secondaire; fabrication, montage et réparation d'articles en tissus, en fourrure et en cuir; vente, tenue de livres et comptabilité; préparation des aliments et boissons; emplois de bureau, services personnels, réception, etc.[5]. En plus d'être moins bien rémunéré que le travail masculin, le travail des femmes est souvent un travail à temps partiel.

Ce n'est pas de n'importe quelle catégorie de femmes dont on avait besoin sur le marché du travail québécois durant les années 60. C'était d'abord les femmes mariées sans enfant et, par la suite, celles qui avaient des enfants d'âge scolaire. Quand on a également épuisé cette sous-population, ce fut au tour des femmes mariées ayant de jeunes enfants d'âge préscolaire d'intégrer le marché du travail. Afin d'illustrer ce que nous venons d'énoncer, notons que l'augmentation du taux d'activité féminine entre 1960 et 1970 n'était pas due à un accroissement significatif du taux d'activité des femmes célibataires, veuves ou divorcées. Le taux d'activité des femmes célibataires aurait même sensiblement diminué durant cette période (58 % en 1961; 52,2 % en 1971[6]). Cette augmentation est due à un accroissement vertigineux du taux d'activité des femmes mariées qui a littéralement doublé en dix ans; il était de 14 % en 1961; il est de 28 % en 1971[7]. De plus, en 1971, ce sont les femmes les plus susceptibles d'avoir des enfants d'âge préscolaire, soit les femmes âgées de 20 à 34 ans qui sont plus actives que la moyenne[8]. Et cette tendance va continuer à croître au cours des années 70.

Mais, il ne suffit pas que l'économie québécoise ait besoin de la participation active des femmes dans le secteur des services pour que celles-ci s'y intègrent. D'autant plus que l'idéologie du début des années 70 n'était pas très propice à cette intégration. Il aura fallu la conjoncture de

1. C. Carisse, J. Dumazetier, *les Femmes innovatrices, problèmes post-industriels d'une Amérique francophone: le Québec*, Seuil, Paris, 1975, p. 20.
2. Recensement de 1951, vol. IV, tableau II: Pour 1961: Conseil du Statut de la femme, la Condition économique des femmes au Québec, vol. 1: l'exposé de la question, documentation québécoise, Éditeur officiel du Québec, 1978, p. 142.
3. Conseil du Statut de la femme, *op. cit.*
4. 74 % des femmes occupaient des emplois dans le secteur tertiaire en 1961; Recensement du Canada, 1961, série SL, catalogue 84-551, tableau VIII (b); tiré de Barry, F., *le Travail de la femme au Québec*, P.U.Q., 1977, p. 12.
5. 59 % des femmes étaient cantonnées dans ces secteurs en 1971; Statistique Canada, *Recensement 1971*: vol. III, catalogue 94-782, bulletin 3.7.12, juin 1975, tableau 29, p. 56-76.
6. Conseil du Statut de la femme, *op. cit.*
7. *Ibid.*
8. *Ibid.*, p. 145.

ce besoin du travail féminin dans le secteur des services et d'une situation économique très peu reluisante au Québec en 1970 pour que les femmes se décident à intégrer le marché du travail.

Par situation économique très peu reluisante, nous entendons une période de ralentissement économique, de niveau élevé de chômage, de hausse persistante des coûts et des prix, de taux d'intérêts très élevés, de difficultés des marchés financiers, de baisse des profits et de longs conflits ouvriers. En 1971, le Québec subit un taux de chômage de 8,3 %, taux supérieur à la moyenne canadienne[9]. Il a non seulement plus que sa part des sans-emploi, mais également plus que sa part d'invalides et de gens dans le besoin. Il connaît, à cette époque, une détérioration progressive de sa situation sociale. Le tiers de la population québécoise ne dispose pas du minimum vital en 1971 et, contrairement à ce qu'on pourrait penser, il ne s'agit pas de familles dont le chef de famille est de sexe féminin en grande partie. De plus en plus de familles québécoises ne réussissent plus à joindre les deux bouts et cela, depuis le début des années 60. L'apport économique des femmes en tant que soutien familial est plus que bienvenu pour les ménages québécois.

Mais, autant de femmes mariées qui intègrent rapidement le marché du travail alors qu'elles ont encore des enfants d'âge préscolaire à la maison, cela ne va pas sans impliquer une réorganisation du mode de garde de ces jeunes enfants. Effectivement, au cours des années 70, la garde des enfants d'âge préscolaire devient une problématique de poids. En 1971, 81 800 ménages québécois ont au moins un enfant de moins de six ans à faire garder pendant que leur mère occupe un emploi rémunéré à l'extérieur du foyer. En 1978, 150 000 ménages sont dans la même situation[10]. Au début des années 70, on peut faire garder ses enfants par une gardienne qui vient à la maison, ou encore les faire garder à l'extérieur chez des voisins ou dans la parenté, mais très peu dans les garderies. Beaucoup d'enfants sont laissés à eux-mêmes pendant l'absence de leur mère, faute de mode de garde fiable, de qualité, accessible et à un prix abordable. Comment réagissent les parents, les intellectuels, les médias, l'État et le patronat face à ce nouveau problème qui surgit? En d'autres mots, quels sont les rapports idéologiques en jeu au début des années 1970?

1.2 LES RAPPORTS IDÉOLOGIQUES

De 1945 à 1965, le Québec baigne dans une idéologie de conservation que l'on appelle aussi l'«idéologie de la mère au foyer».

> La famille étant considérée non seulement comme la cellule de base de notre société, mais encore comme la raison de notre survivance miraculeuse comme peuple, on refusera d'accepter que les femmes puissent avoir d'autre vocation que d'être au service de la famille, rempart contre l'envahisseur matérialiste et anglo-saxon. On en déduira que les activités extérieures au foyer ne siéent pas aux femmes et on opposera un défi global au travail féminin[11].

Tant l'Église que l'État et même les syndicats québécois ont appuyé, à cette époque, cette idéologie[12]. Point n'est besoin de dire que dans un tel contexte, il n'est même pas question de parler de garderies.

C'est dans le cadre de l'idéologie de rattrapage qui est apparue durant les années 60 avec la révolution tranquille qu'est née, au Québec, l'idéologie d'adaptation idéalisant la «femme-symbiose». Cette idéologie ne conteste pas réellement la division traditionnelle des rôles. Mais la femme peut travailler à l'extérieur ou être active politiquement «en autant que ces activités ne heurtent pas l'accomplissement de leurs responsabilités premières (famille et foyer) et qu'elles se fassent dans le cadre d'une féminité[13]».

Parallèlement à cette acceptation conditionnelle du travail féminin, apparaît une série de recherches sur le développement de l'enfant qui démontrent que celui-ci pourrait être séparé de sa mère pendant la journée, en autant qu'il reçoive pendant cette période, des stimuli affectifs, intellectuels et psychomoteurs suffisants pour lui permettre un développement normal.

---

9. Ministère de la Main-d'œuvre, 1971.
10. P. Côté, «Les garderies en milieu rural: une nécessité et un défi important à relever», *l'Axe*, revue de l'Université du Québec à Rimouski, n° 3, octobre 1982, p. 12.
11. M. J. Gagnon, «Les femmes dans le mouvement syndical québécois», dans M. Lavigne et Y. Pinard (édit.), *les Femmes dans la société québécoise*, Éd. Boréal Express, 1977, p. 147.
12. Pour plus de détails sur le renforcement idéologique de ces appareils idéologiques que sont l'Église, l'État et les syndicats québécois, voir Denise Granger, *la Lutte des garderies durant les années 1970 à 1982*, thèse de Philosophiae Doctor, Sociologie, Université de Montréal, 1983, p. 126-128.
13. M. J. Gagnon, *op. cit.*, p. 145-168.

Cette nouvelle idéologie surgit au moment où le Québec connaît un accroissement du secteur des services qui nécessite l'entrée sur le marché du travail des femmes mariées ayant des enfants d'âge préscolaire.

Mais, le début des années 70 n'est pas une période de tout repos sur le plan idéologique. L'idéologie dominante résiste au changement. C'est pourquoi nous retrouvons, durant ces années, des tenants de la femme au foyer en même temps que des tenants de la femme-symbiose, des tenants de l'expansion des garderies et des tenants de leur élimination ou du moins de leur ralentissement. Tant les médias que les intellectuels, les parents ou les politiciens sont partagés face à l'expansion d'un réseau possible de garderies qui pourrait cependant être une solution viable pour assurer une garde de qualité, stable, accessible économiquement, stimulante pour l'enfant, etc.

Parmi les tenants de la garde des enfants en garderies, il y a, au Canada, depuis la Deuxième Grande Guerre mondiale, la province d'Ontario qui était déjà très industrialisée à l'époque et qui se devait de résoudre le problème de garde des enfants d'âge préscolaire dont les mères occupaient des emplois rémunérés. Cette province a été fortement appuyée par le fédéral dans ses revendications. Parmi les organismes extérieurs au Québec, nous retrouvons donc en 1970: le Conseil canadien du développement social, un organisme du gouvernement fédéral; l'Institut Vanier, à Ottawa; certains mouvements plus radicaux dont le Mouvement de libération des femmes de Toronto et le Conseil de développement communautaire italien, appuyés par la Commission royale sur la condition de la femme au Canada.

Au début des années 70, phénomène nouveau au Québec, ce dernier fait également entendre sa position en faveur des garderies. Plusieurs groupes et associations se manifestent au fédéral: la FTQ, l'Association des femmes diplômées des universités, la Nursery School Teachers Association of Greater Montreal et les travailleurs sociaux du Québec. D'autres se manifestent au Québec: le Comité d'organisation pour la promotion des services de garde de jour pour les enfants de la province de Québec, la Fédération des femmes du Québec, la CEQ, la CSN et la FTQ.

Ces organismes revendiquent principalement des *normes définies* pour assurer une meilleure qualité du réseau de garderies.

D'autres organismes vont revendiquer une *politique de subventions aux garderies*. Nous retrouvons parmi ces organismes le «Montreal Council of Social Agencies», le Conseil de développement social du Montréal métropolitain, le mouvement des garderies populaires (regroupement de parents).

Tous les groupes de pression s'entendent sur le besoin éminent de garderies, sur le besoin d'une certaine forme de modalité de subventions pour permettre aux parents d'utiliser les garderies et sur le besoin d'une réglementation pour en assurer la qualité des services. Par contre, on n'est pas d'accord sur la façon de les implanter, principalement en ce qui concerne les modalités de subventions.

Malgré tout ce mouvement effervescent en faveur de l'implantation d'un réseau de garderies et malgré un besoin urgent de trouver une solution viable au problème de garde des enfants d'âge préscolaire, la position concertée État-Église-patronat québécois des années 1945 à 1970 contre l'existence d'un réseau de garderies structuré et institutionnalisé semble vouloir se perpétuer. En 1971, le ministère des Affaires sociales ne prévoit guère plus, dans son discours sur les objectifs à atteindre pour répondre à ce problème, qu'une *éventuelle* réglementation pour assurer une qualité des services offerts.

2. ÉVÉNEMENTS DÉCLENCHEURS DE LA POLITIQUE DE GARDERIES

Sans l'ingérence fédérale dans la politique de garderies québécoise par l'entremise des projets d'initiatives locales (PIL) et de Perspective-Jeunesse en 1973, le gouvernement québécois aurait pu éterniser ses recherches et sa problématique sur les garderies sans jamais poser de gestes concrets sur le plan financier. En effet, des garderies populaires au nombre d'environ 75 ont été mises sur pied en 1973, principalement à Montréal, dans le cadre des projets fédéraux (PIL et Perspective-Jeunesse) pour contrer le chômage étudiant. Ces garderies, très appréciées par la population qui les réclamait depuis plusieurs années, fonctionnèrent pendant environ six mois sans trop de problèmes. Puis, durant les mois qui suivirent, la survie du réseau de garderies populaires subventionné par Ottawa fut remise en question de trois mois en trois mois et de six mois en six mois. Ottawa menaçait périodiquement de couper les subventions accordées aux projets «PIL» et «Perspective-

Jeunesse». Les garderies qui dépendaient de ces subventions pour survivre étaient de plus en plus censurées par Québec qui refusait de renouveler leur permis de fonctionnement.

L'insécurité dans laquelle vivaient le personnel des garderies et les parents dont les enfants fréquentaient les garderies populaires contribua à fermenter un climat d'insatisfaction propice aux offensives de groupes, aux manifestations concertées, aux occupations massives et aux déclarations de principes. Les mouvements des garderies populaires (CLGP et SOS-garderies) en profitèrent en 1973 pour faire connaître leurs objectifs à la population:

DES GARDERIES UNIVERSELLES TOTALEMENT SUBVENTIONNÉES
PAR L'ÉTAT ET GÉRÉS PAR LES USAGERS DES GARDERIES

Les élections provinciales de 1973 provoquent un changement dans le Cabinet ministériel. Face au problème des garderies, Lise Bacon, ministre d'État aux Affaires sociales, déclare que le ministère n'a pas d'argent pour établir un réseau complet de garderies quoiqu'il soit prêt à *partager le coût* des *garderies* avec les *familles défavorisées*, celles qui ont des enfants inadaptés et les *familles à parent unique*.

Ce n'est qu'en juin 1974, après une autre année de revendications incessantes, que Lise Bacon publie un premier document d'information sur les garderies, subventionne certaines garderies sur le point de fermer leurs portes et instaure le «Plan Bacon».

Que devient la politique de garderies au cours de la décennie qui va suivre?

3. LA POLITIQUE DE GARDERIES

La politique de garde des enfants se résume à une politique de subventions conditionnelles à l'observation d'une réglementation dictée par le ministère des Affaires sociales.

3.1 LA POLITIQUE DE SUBVENTIONS

Jusqu'en 1979, les subventions n'étaient disponibles que pour les usagers des garderies à but non lucratif enregistrées au M.A.S. et qui recevaient, durant le jour, des enfants d'âge préscolaire, soit des enfants âgés de 3 semaines à cinq ans inclusivement.

Depuis 1979, ont droit aux subventions les usagers des garderies à but non lucratif enregistrées au MAS ou au MEQ qui reçoivent, durant le jour, des enfants d'âge préscolaire ou scolaire, ainsi que les usagers de la garde en milieu familial si celle-ci est enregistrée au MAS.

Conséquemment à cet accroissement des usagers du réseau de garde, on pourrait s'attendre à une extension des subventions allouées au réseau. Allons y voir de plus près. En 1979, le gouvernement québécois a effectivement élargi à plus d'usagers la possibilité de recevoir des subventions. Mais l'assiette fiscale demeurait la même. Par conséquent, d'insuffisante qu'elle était, je ne sais pas comment la qualifier maintenant.

Effectivement, en quoi consiste cette subvention? À qui s'adresse-t-elle?

D'une politique de subventions à deux volets dont l'un consiste en une aide financière directe aux familles défavorisées économiquement, couvrant au maximum les trois quarts des frais de garde, et l'autre en une subvention de démarrage conditionnelle d'un maximum de 5 000 $, on est passé, en 1979-1980 à une politique de subventions à six volets dont:

(1) une aide financière aux *familles défavorisées économiquement* couvrant au maximum les trois quarts des frais de garde;
(2) des subventions spéciales de démarrage conditionnelles d'un maximum de 6 000 $ pour les garderies en milieu défavorisé;
(3) des subventions conditionnelles d'équipement et d'aménagement pour couvrir une partie des coûts fixes et du salaire de l'éducateur-responsable durant la première année;
(4) des subventions pour les enfants handicapés;
(5) des subventions de fonctionnement de 2 $ par jour pour toutes les places en garderie pour les jours où celle-ci est en opération;
(6) des subventions de dépannage selon les besoins des garderies.

À prime abord, on pourrait croire à une générosité de plus en plus apparente de l'État québécois à l'égard du réseau de garderies. Par contre, si on y regarde de plus près, ne peuvent être bénéficiaires des subventions que les parents défavorisés économiquement, que les parents des enfants handicapés, que certaines garderies de milieux défavorisés menacées d'extinction. Cela ne

donne pas une coloration très positive aux bénéficiaires des subventions. Les 2 $ par tête d'enfant que recevaient les garderies en 1979-1980 ne semblaient pas suffisant pour permettre la survie de celles-ci puisqu'on essayait de pallier cette déficience en créant des subventions de dépannage. On sait d'ailleurs qu'à cette époque, on avait estimé à 12 $ par jour pour les enfants de 2 à 5 ans et à 20 $ par jour pour les pouponnières, le coût de fonctionnement adéquat des garderies.

Plusieurs questions nous viennent à l'esprit. Pourquoi limiter l'aide financière presque exclusivement aux familles de milieu défavorisé? Pourquoi élaborer une politique de subventions qui, pendant dix ans, n'a fait que pallier les situations les plus catastrophiques? Pourquoi le gouvernement ne dépasse-t-il pas ce niveau de rescapeur des garderies et ne devient-il pas l'instaurateur d'un réseau universel de garderies accessible à tous? Pourquoi élargir la population des bénéficiaires des subventions de garde sans augmenter significativement l'assiette fiscale, puisque ça ne peut avoir comme effet que de donner moins à tous?

3.2 LA RÉGLEMENTATION

Parallèlement à la politique de subventions, dans le but avoué d'assurer un service de qualité, le MAS a élaboré pour la première fois, en 1972, un bulletin de normes sur les garderies touchant les aspects suivants: dispositions administratives, formalités d'obtention d'un permis, modalités d'inscription et d'admission de l'enfant, fonction, qualification et modalités d'embauche du personnel, ratio moniteur/enfants, programmes d'activités, santé, alimentation, hygiène et salubrité, l'aspect sanitaire et sécuritaire des locaux, leur utilisation et l'espace minimum requis, l'équipement.

Ces normes doivent être respectées par toute garderie qui désire obtenir ou renouveler son permis d'opération devenu obligatoire. Jusqu'en 1979, ce bulletin de normes a été révisé annuellement de façon à rendre plus explicites les exigences du M.A.S. Le contrôle de l'État a été de plus en plus global au cours de la décennie, d'une part en élargissant l'éventail des aspects de la vie en garderie qui sont maintenant touchés et, d'autre part, en spécifiant davantage les menus détails à l'intérieur de chaque aspect.

En 1979, l'avant-projet de la loi 77 est présenté aux garderies. Son but est d'intégrer sous une même loi l'ensemble des services institutionnalisés de garde à l'enfance, tant les garderies que la garde en milieu familial ou en milieu scolaire ou en halte-garderie et de nommer un organisme spécifique qui aura la responsabilité de gérer les fonds publics que le ministère assignera à cette fin, soit l'Office de garde.

Une des fonctions de l'Office de garde est de préparer une nouvelle réglementation s'appliquant à tous les modes de garde institutionnalisés en intégrant cette fois-ci, et les modalités de fonctionnement de la garderie et les modalités de répartition des subventions.

Parallèlement à l'évolution de la réglementation officielle, s'est développée, à partir de 1976, toute une littérature spécifique rattachée à la réglementation, précisant aux usagers les maints détails nécessaires à la mise en application des normes.

En 1982, la réglementation est ainsi conçue que les mille et un détails de fonctionnement d'une garderie sont pensés.

Une des conséquences majeures de la réglementation est le *manque d'autonomie graduel des garderies*. Elles n'ont plus le choix réel de leur programme de développement de l'enfant qui est fortement orienté par la formation académique préalable des moniteurs(trices) et par leur formation en cours d'emploi, pas plus que de la disposition physique des locaux, pratiquement pas du choix de l'équipement et de l'alimentation. L'horaire du sommeil des enfants, de leur repas et collation est prévu.

De plus, l'uniformisation du fonctionnement des garderies a pour conséquence de ne pas tenir compte de la diversification des besoins d'une clientèle provenant de milieux sociaux très différents.

Une autre conséquence très grave, c'est *l'étouffement* à plus ou moins long terme *des garderies en milieu défavorisé*. On ne peut exiger formellement des normes de qualité sans que cela implique des coûts d'opération de plus en plus dispendieux. Et qui va payer? Le gouvernement avec sa politique de subventions? les parents?

La complexité des formalités de demande de permis, à elle seule, risque d'étouffer tout nouveau projet de garderie.

4. RÉACTIONS FACE À LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Le bilan que l'on peut faire de la politique de garderies telle qu'elle s'est développée au cours de la dernière décennie, c'est qu'elle donne peu à très peu de parents et exige beaucoup en retour. Le réseau de garderie étouffe. Pourquoi? Est-ce par manque d'intérêt des parents des jeunes enfants d'âge préscolaire pour l'existence d'un tel réseau? Est-ce par manque de combativité face à l'attitude gouvernementale?

Les luttes incessantes qui ont été menées au cours des années 70 en vue de revendiquer un réseau universel de garderies accessible à tous et géré par les usagers des garderies sont là pour affirmer le contraire. Derrière chaque générosité apparente de l'État se cachent de nombreuses revendications, tant de la part des groupes populaires et féministes que des propriétaires de garderies, du R.G.Q. (Regroupement des garderies du Québec) et de SOS-garderies composés des moniteurs(trices) et des parents des enfants en garderies.

Plusieurs tactiques sont utilisées par ces groupes pour faire pression sur l'État et l'amener à considérer un peu plus les besoins de la population: manifestations, piquetages, documents envoyés aux parlementaires, tables de concertation, fronts communs. Plusieurs de ces contestations et prises de position sont diffusées dans les médias, tant dans la presse écrite qu'à la télévision ou à la radio.

En 1981, la majorité des Québécois, hommes et femmes, sont favorables à l'implantation d'un réseau de garderies gratuit, accessible à tous et financé par l'État[14]. Devant l'alternative de faire garder leurs jeunes enfants à domicile, dans un autre domicile ou en garderie, 49 % des Québécois(es) ayant à la maison des enfants d'âge préscolaire préféreraient faire garder un enfant de 3 à 4 ans en garderie[15].

D'où provient cette réticence de l'État à vouloir implanter un réseau qui répondrait aux besoins d'un nombre significatif de Québécois(es)? De toute évidence, cette politique comporte des enjeux sociaux. Mais quels sont-ils?

5. EN GUISE DE CONCLUSION: RÉFLEXION SUR LES ENJEUX SOCIAUX DE LA POLITIQUE DE GARDERIES

Tant que les rapports de production reposeront sur la reproduction de la force de travail[16] dont ils ont besoin à un moindre coût, on aura avantage à conserver, aussi longtemps que possible, les rapports de force qui se sont instaurés au niveau de l'institution familiale et qui font de la femme la première responsable de la reproduction sociale des enfants. On veut bien des femmes sur le marché du travail, mais pas n'importe quelle sorte de femmes: des femmes qui travaillent à temps partiel, dans des secteurs spécifiquement féminins, peu rémunérés, non syndiqués, etc. Quelle structure pourra remplacer celle où les femmes perçoivent comme secondaire leur vie professionnelle, leur vie familiale ayant priorité d'intérêt au point où la disqualification, les difficultés de réintégration au marché du travail, les pertes salariales considérables encourues par ces choix, la sectorisation de l'emploi, la perte de pouvoir économique et politique ne contrebalancent pas les avantages qu'elles croient y trouver, tout en préservant les acquis de l'infrastructure québécoise?

À mon avis, les enjeux politiques actuels concernant la politique de garderies et, plus spécifiquement, la politique de garde des enfants d'âge préscolaire cachent des enjeux économiques fondamentaux.

Ce n'est pas par hasard qu'après dix ans de luttes incessantes pour l'implantation d'un réseau de garderies universel financé totalement par l'État et géré par les parents usagers et les travailleurs(euses) en garderie, les principaux intéressés voient s'effondrer sous leurs pieds leurs efforts de conciliation avec l'État qui met en application la loi 77.

---

14. 67 % des Québécois seraient favorables à l'existence d'un tel réseau de garderies, d'après un sondage téléphonique qui a été effectué au printemps 1981 par le Centre de sondage de l'Université de Montréal auprès de 2 000 répondants sélectionnés aléatoirement sur l'ensemble du territoire québécois.

15. Ces résultats proviennent d'un sondage téléphonique effectué au printemps 1982 par le Centre de sondage de l'Université de Montréal auprès de 2 000 répondants sélectionnés aléatoirement sur l'ensemble du territoire québécois et dont 353 répondants ont des enfants d'âge préscolaire.

16. Par reproduction de la force de travail, on entend à la fois la reproduction biologique (fécondité et travail ménager) et la reproduction sociale de l'enfant qui a pour but d'amener le garçon à désirer, rendu à l'âge adulte, s'intégrer volontairement au marché du travail, et d'amener la fille à désirer reproduire le modèle de sa mère.

Ce n'est pas par hasard non plus que l'État, au cours des années 70, a adhéré à l'idéologie de l'État-providence. Cette idéologie aura permis de pallier un mouvement de contestation sociale généralisée qui a pris naissance au Québec au milieu des années 60, au moment où l'appareil étatique québécois avait connu une expansion considérable de son secteur tertiaire. Cette expansion a mené, entre autres, à la création de plusieurs politiques sociales dont la population attendait des effets positifs pour pallier les difficultés économiques qu'elle subissait: chômage croissant, crise de logement, inflation des prix, etc. Mais face à l'inefficacité des politiques sociales que l'État québécois avait instaurées, devant l'inaction et l'inertie de ce dernier dans un certain nombre de domaines sociaux où les besoins des travailleurs étaient niés, sont nés des groupes et organisations qui sont soit intervenus sur différents fronts de luttes (logement, santé, travail, etc.), soit intervenus pour appuyer la radicalisation du mouvement ouvrier.

Pour les garderies, comme pour plusieurs autres secteurs des Affaires sociales, l'idéologie de l'État-providence aura eu pour effet de retarder l'état de crise sociale et de révolte inhérente aux contradictions mêmes de l'État québécois. Mais, au début des années 80, cette idéologie s'effondre. Les organisations populaires, qui exerçaient une véritable hégémonie sur l'ensemble du champ communautaire durant la décennie de l'État-providence, et de ce fait avaient un certain pouvoir de négociation avec l'État, voient cette hégémonie s'effriter à partir de la fin des années 70 au profit de la bureaucratie d'État. Cette modification des rapports entre l'État et les organisations populaires n'est pas étrangère au fait que les organisations populaires

> ont plutôt entretenu une attitude paradoxale qui les a conduites à la fois à renforcer [la] légitimité [de l'État] — notamment en reconnaissant qu'il constituait le principal agent de redistribution sociale — et à approfondir une critique de sa gestion bureaucratique[17].

La récession économique, d'une part, et l'émergence d'un doute profond sur la légitimité de l'État-providence et les finalités qu'il poursuit, d'autre part, l'ont conduit à sa remise en question[18].

Durant la décennie 80, les politiques sociales subissent les contrecoups de cette vague néo-libérale qui déferle actuellement sur les sociétés capitalistes et qui nous ramène à des rapports sociaux de type privé plutôt que socialisant.

Quelles sont les conséquences de la loi 77 pour la lutte des garderies? À peu de chose près, c'est la mort à plus ou moins longue échéance du réseau actuel de garderies, c'est la mort définitive du rêve d'un réseau universel de garderies financé par l'État et géré par les parents-usagers et les travailleurs en garderie.

Nous ne sommes pas loin, en 1987, d'un réseau de garderies analogue à celui des années 70. Sans subventions suffisantes, les garderies populaires ne peuvent survivre. Quant aux garderies en milieu de travail, qui peuvent se loger gratuitement ou presque, et aux garderies des quartiers mieux nantis qui abritent des familles qui peuvent se permettre le luxe de frais de garde élevés pour assurer l'existence de leurs garderies, elles peuvent, comme en 1970, desservir principalement les familles d'enseignants, de cadres moyens et de fonctionnaires. Plus de garderies populaires, plus de contestations orchestrées. Par contre, des garderies pour permettre aux femmes plus scolarisées que la moyenne de rentabiliser leur éducation, c'est, pour les classes dominantes, utiliser leurs investissements au maximum tout en s'assurant de ne pas avoir à débourser les coûts des frais de garde. Et c'est satisfaire partiellement les revendications féminines issues principalement des femmes de ces familles.

Instaurer une politique de garde en milieu familial, alors que ce réseau existe déjà depuis très longtemps, mais clandestinement, c'est également tuer le réseau de garderies, non seulement en redistribuant le montant alloué aux subventions entre deux modes de garde et en donnant peu à chacun d'eux, mais en officialisant deux modes de garde dont les *enjeux idéologiques sont tout à fait opposés*.

L'un, *les garderies*, tel que conçu dans les années 70, favorise le travail féminin à plein temps; réduit l'importance du milieu familial pour le bon développement psychique des enfants, implique une coresponsabilité famille-État face à la reproduction sociale des enfants et un partage des coûts de frais de garde entre l'État et les parents; favorise la syndicalisation des travailleurs

17. P. Hamel, «Mouvements urbains et nouveaux modes de gestion du social», dans *l'Inégalité sociale et les mécanismes de pouvoir*, sous la direction de G. Dussault et V. Piché. Études d'économie politique, Presses de l'Université du Québec, 1985, p. 247.

18. P. Hamel, *op. cit.*, p. 252.

en garderie, la cogestion parents-moniteurs, les regroupements de garderies, la contestation organisée du système et de l'idéologie dominante, une société plus socialisante.

L'autre, *la garde en milieu familial*, permet plus de souplesse d'horaire et répond mieux aux attentes des mères qui veulent travailler de façon occasionnelle ou à temps partiel; met l'accent sur l'importance de préserver pour l'enfant l'atmosphère du milieu familial; favorise l'embauche de personnel sous-payé (majoritairement pour ne pas dire uniquement des femmes) qui est dispersé géographiquement et non organisé pour revendiquer de meilleures conditions de travail; réduit au maximum toute tentative de contestation massive face aux insatisfactions que peuvent ressentir les parents puisque ceux-ci, comme les gardiennes, sont dispersés géographiquement et ne sont jamais plus de quatre couples par unité; encourage l'individualisme, l'entrepreneurship, la privatisation des services de garde

RÉSUMÉ

En vue d'alimenter notre réflexion sur les enjeux sociaux de la politique des garderies québécoises, nous présentons, dans cet article, le contexte dans lequel est née cette politique, le type d'élaboration de cette politique au cours de la dernière décennie et les luttes qui ont été menées à divers niveaux en rapport avec cette politique. Nous verrons, à travers ces indices, que la politique des garderies québécoises, telle que réclamée par les groupes populaires durant les années «70», cache des enjeux économiques fondamentaux dans la mesure où elle remet en question les fondements mêmes de notre société québécoise capitaliste en instaurant un nouveau mode de reproduction sociale des enfants.

SUMMARY

As a basis for reflection on the social issues which have surfaced in relation to Quebec's policy on day care, this paper presents the context that gave rise to this policy, the type of development undergone by the policy in the last decade, and the struggles which have taken place on various levels in relation to the policy. It can be seen, by means of these indicators, that the Quebec day care policy as called for by citizens' groups during the 1970s conceals basic economic issues in that it brings into question the very foundations of Quebec capitalist society, by setting up a new mode in the social reproduction of children.

RESUMEN

En vista de alimentar nuestra reflexión sobre los impactos sociales de la política de guarderias quebequenses, presentamos, en este artículo el contexto en el cual nació esta política, el tipo de elaboración de ésta en el curso de la última década y las luchas que se han llevado a cabo en diversos niveles en relación con esta política. Veremos, a través de estos índices, que la política de guarderías quebequenses, tal como fue reclamada por los grupos populares durante los años «70», esconde impactos económicos fundamentales en la medida en que cuestione los fundamentos mismos de la sociedad quebequense capitalista instaurando un nuevo modo de reproducción social de los niños.