

**La restructuration des services éducatifs et de garde à l'enfance au
Québec : Les cinq premières années**

**Jocelyne Tougas
Mars 2002**

**La restructuration des services éducatifs et de garde à l'enfance
au Québec : les cinq premières années**

Jocelyne Tougas

Childcare Resource & Research Unit
Centre for Urban & Community Studies

Document hors-série 17
Mars 2002

ISBN 1-

Childcare Resource & Research Unit
Centre for Urban & Community Studies
Université de Toronto
455, avenue Spadina, pièce 305
Toronto (ON) M5S 2G8, Canada
TÉL: 416-978-6895
FAX: 416-971-2139
COURRIEL: crru@chass.utoronto.ca
SITE WEB : www.childcarecanada.org

Page couverture : Opus House

Données de catalogage à la publication

Jocelyne Tougas
La restructuration des services éducatifs et de garde à l'enfance
au Québec : les cinq premières années

ISBN 1-

Remerciements

Un grand nombre de personnes, des collaboratrices, des collègues de travail et des amies, m'ont été d'une aide précieuse dans la préparation de ce document hors série pour le compte du *Childcare Resource and Research Unit*. Elles ont accepté de me parler et de partager avec moi leur réflexion sur les services éducatifs et de garde à l'enfance au Québec et sur les changements qui sont survenus et surviennent toujours dans le domaine. Merci à :

Nathalie Bigras, enseignante en TESG, Cégep de St-Hyacinthe; Odette Bouchard, coordonnatrice, service de garde en milieu scolaire, Lac-Etchemin; Sylvie Charbonneau, directrice-adjointe, cabinet de la Ministre de la Famille et de l'Enfance; Nathalie D'Amours, présidente, Association des éducatrices en milieu familial du Québec; Daniel Fines, agent de recherche, ministère de la Famille et de l'Enfance; Chantal Fortin, directrice, CPE À la bonne garde, Lac-Etchemin; Johanne Gauthier, agente de recherche, ministère de la Famille et de l'Enfance;
Brigitte Guy, présidente, Association des services de garde en milieu scolaire du Québec; Andrée Langlois, responsable de services de garde en milieu familial, Lac-Etchemin; Micheline Lalonde-Gratton, enseignante, Université du Québec à Montréal; Francine Lessard, directrice générale, Fédération des centres de la petite enfance du Québec; Céline Michaud, responsable du dossier des services de garde en milieu scolaire, MEQ; Carole Perreault, directrice, CPE Calou, Saint-Joseph-de-Beauce; Claudette Pitre-Robin, directrice, Regroupement des CPE de la Montérégie; Claude Quirion, Lac-Etchemin; Yves Rochon, Confédération des syndicats nationaux; Sylvie Tonnelier, Fédération des intervenantes en petite enfance, CSQ; Françoise Tremblay, agente de recherche, ministère de la Famille et de l'Enfance.

Table des matières

Chapitre 1	Les services de garde à l'enfance - au cœur de la politique familiale québécoise
Chapitre 2	Les centres de la petite enfance - volet installation
Chapitre 3	Les centres de la petite enfance – volet milieu familial
Chapitre 4	Les services de garde en milieu scolaire
Chapitre 5	Conclusion : quelques questions et pistes de réflexion
Annexe A	

Les services de garde à l'enfance : au cœur de la politique familiale québécoise

INTRODUCTION

En janvier 1997, le gouvernement du Québec rendait publiques trois des principales mesures de sa politique familiale laquelle venait, selon les mots du premier ministre Lucien Bouchard :

« s'arrimer à plusieurs des grands objectifs de l'État que sont la lutte à la pauvreté, l'égalité des chances, le développement de l'économie sociale, l'intégration au marché du travail des bénéficiaires de l'aide sociale et le support accru aux parents déjà en emploi. En plus d'être au cœur de la stratégie gouvernementale, ces nouvelles dispositions cimentent les valeurs les plus importantes de notre société : le sens de la famille et l'amour des enfants »¹.

Les trois mesures en question étaient une allocation unifiée pour enfants à l'intention des familles à faible revenu, des services éducatifs et de garde à l'enfance stimulants et un régime d'assurance parentale bonifié. La ministre de l'Éducation d'alors, responsable de la famille et de l'enfance, madame Pauline Marois, ajoutait :

« qu'au Québec, comme ailleurs dans le monde, la famille est le noyau de la société. C'est là qu'on inculque aux enfants les valeurs qui les façonneront et qui leur permettront de déployer leurs ailes. Bien qu'encore composé majoritairement du père et de la mère et des enfants, le visage de la famille s'est pourtant progressivement transformé. On retrouve aujourd'hui de plus en plus de familles monoparentales et de familles recomposées et les femmes sont de plus en plus nombreuses à occuper le marché du travail. Il fallait que les politiques gouvernementales s'adaptent à l'évolution des besoins des familles. C'est pourquoi les nouvelles dispositions de la politique familiale visent à offrir à tous les enfants du Québec les conditions propices à leur développement et à leur réussite scolaire par le biais d'interventions dès la petite enfance »².

¹ Gouvernement du Québec (1997). Communiqué 23 janvier 1997, en ligne :http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/19_communique.html

² *Idem.*

Ces citations sont très significatives. Elles permettent de saisir toutes les dimensions et l'importance que reconnaît le gouvernement du Québec aux services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE). Le premier ministre, d'une part, affirme qu'ils sont au cœur de la stratégie gouvernementale en matière de développement social et la ministre Marois, d'autre part, les situe au cœur du développement et de l'épanouissement des enfants. On constate qu'au Québec, si le gouvernement investit des fonds publics dans les SÉGE, c'est parce qu'en plus d'être une mesure de soutien à l'emploi et de permettre aux parents d'être actifs sur le marché du travail, ils viennent soutenir les parents dans leur rôle parental; et ils sont également un lieu de transmission de valeurs et un environnement stimulant où les enfants peuvent apprendre, se développer et s'épanouir. D'ailleurs, la Loi québécoise sur les centres de la petite enfance et autres services de garde, promulguée en 1997, stipule que :

« Un enfant a droit de recevoir, jusqu'à la fin du niveau primaire, des services de garde de qualité, avec continuité et de façon personnalisée »³.

Cette vision s'apparente à celle que l'on retrouve dans les pays scandinaves, entre autre au Danemark, où les parents, depuis 1993, ont reçu l'assurance d'avoir accès à une place en services de garde subventionnés par l'État pour leurs enfants âgés de 1 à 6 ans. Cette garantie relève des droits sociaux des enfants et s'inspire de la philosophie danoise selon laquelle l'État a l'obligation de s'occuper du bien-être de tous ses citoyens⁴.

Avant la réforme de 1997

Le mandat et les multiples fonctions reconnues et assignées aux services éducatifs et de garde à l'enfance au Québec ont amené le gouvernement à réexaminer les programmes éducatifs offerts aux enfants de 0 à 12 ans et à y introduire des changements majeurs. Mais avant de les aborder, il faut savoir qu'avant 1997, le réseau des services de garde au Québec ne faisait pas nécessairement figure d'enfant pauvre, toutes proportions gardées.

En fait, le réseau des services de garde destinés aux enfants de 0 à 5 ans comptait approximativement 78 000 places en services de garde réglementés, dont quelques 60 000 en garderie et 18 000 en milieu familial et recevait environ 240 millions en subventions de toutes sortes : équipement, fonctionnement et exonération financière (destinée aux familles à faible revenu). Le réseau relevait de l'Office des services de garde à l'enfance, un organisme public dont le mandat était d'identifier les besoins en matière de garde à l'enfance, de planifier leur développement en harmonie avec les autres politiques familiales du Québec, de les réglementer et d'en assurer la qualité. L'Office, au moment de la réforme des services de garde, en 1997, était sous la responsabilité de la ministre de l'Éducation, mais à sa création, en 1979, il relevait du ministère de la Santé et

³ Gouvernement du Québec (1997). Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance. Éditeur officiel du Québec. Article 2.

⁴ Beach, J., Bertrand, J. et Cleveland, G. (1998) Le secteur de la garde à l'enfance – de la reconnaissance à la rémunération de sa main-d'œuvre. Ottawa : Comité de direction de l'étude sur le secteur de la garde à l'enfance, a/s Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, page 20.

des Affaires sociales. Il a relevé également, à un certain moment, de la ministre de la Condition féminine. En regardant de plus près, on constate qu'au cours des années qui ont précédé la réforme, et après sa mise en œuvre, le dossier de la garde à l'enfance est demeuré sous la responsabilité d'une même ministre et ce, en dépit de changement de ministère. Il se peut que cette continuité, en plus de la détermination, de la persistance et des convictions de la ministre titulaire, ait été un facteur déterminant dans les orientations adoptées et les décisions prises par l'État québécois en la matière. Il faut avoir une compréhension approfondie de la question des services de garde et de ses nombreuses ramifications pour en saisir toute l'importance sociale et économique, pour reconnaître qu'il ne s'agit pas strictement d'une question d'ordre privé regardant essentiellement les parents et pour faire le choix politique d'y investir massivement.

Madame Marois affirmait :

« C'est un effort gigantesque dans les services à la petite enfance qui est proposé dans les nouvelles dispositions de la politique familiale, un pas que nous devions faire pour l'avenir de toute la société québécoise »⁵

Quant au réseau des services de garde en milieu scolaire, destinés aux enfants âgés de 6 à 12 ans et fréquentant l'école élémentaire, en 1998, il comptait environ 92 500 places, réparties dans les quelques 800 services de garde scolaire logés dans les écoles primaires du Québec⁶. Il recevait des subventions gouvernementales estimées à 41 millions. La garde scolaire relevait alors, et relève toujours d'ailleurs, du ministère de l'Éducation.

Mais voilà, ces 78 000 places réglementées en garderie et en milieu familial et ces 92 500 en milieu scolaire ne suffisaient pas au besoin et n'atteignaient pas tous les objectifs souhaités en matière de développement de l'enfant et de soutien à la famille. Une enquête menée en 1998 par le Bureau de la statistique du Québec a dévoilé que 70 % des familles qui avaient des enfants de moins de 5 ans et 62 % des familles avec des enfants de 6 à 12 ans faisaient garder leurs enfants et que 49 % de ces enfants se faisaient garder sur une base régulière en raison du travail ou des études des parents⁷. Cela fait beaucoup d'enfants si l'on considère que le Québec compte environ 1,1 million d'enfants de moins de 12 ans. Or, de toute évidence, une majorité de ces enfants, 52,6 % pour tout dire⁸, faute de places, n'avaient pas accès à des services de garde régis dont on connaît et contrôle, dans une bonne mesure, le niveau de qualité. De plus, compte tenu des critères d'admissibilité au programme de subventions pour frais de garde (exonération financière) - programme ciblé principalement aux familles à faible revenu, c'est-à-dire à celles dont le revenu annuel se situait entre 12 000 \$ et 40 300 \$ (pour une famille biparentale avec deux enfants) - bon nombre de familles à revenu moyen n'avaient pas les moyens de

⁵ Gouvernement du Québec (1997). Communiqué 23 janvier 1997, en ligne :http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/19_communique.html

⁶ Childcare Resource and Research Unit (2000). Early Childhood Care and Education in Canada – Provinces and Territories 1998. En ligne : <http://www.childcarecanada.org>

⁷ Bureau de la statistique du Québec (1999). Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde. Éditeur officiel du Québec, pages 25 – 26.

⁸ *Idem*, tableau 3.1.2.

verser les tarifs exigés dans les services de garde régis⁹, de sorte que, même si elles avaient pu bénéficier d'une place en service de garde réglementé, elles se voyaient contraintes de faire garder leurs enfants à l'extérieur du réseau subventionné et réglementé ou encore de les laisser rentrer seuls à la maison après l'école.

Les familles québécoises se butaient donc à des problèmes d'abordabilité et d'accessibilité au réseau des services de garde réglementés. De sorte que le gouvernement du Québec, dans la foulée des recherches indiquant l'importance pour les jeunes enfants et pour leur avenir de recevoir des soins assurant leur santé et leur sécurité et de vivre des expériences stimulantes et enrichissantes, a décidé de réorganiser son système de services de garde à l'enfance et de l'intégrer à la composante *services éducatifs et services de garde à l'enfance* de sa nouvelle politique familiale.

Les services éducatifs et de garde à l'enfance : après la réforme

Pour accompagner la réforme des services de garde et pour en assurer la mise en œuvre, le gouvernement du Québec a procédé d'abord, en mai 1997, à la création d'un nouveau ministère, soit celui de la Famille et de l'Enfance. Ce nouveau ministère a pour mission de « *favoriser, avec tous les partenaires familiaux, le plein épanouissement de l'enfant et de la famille* »¹⁰. Il regroupe les fonctions qu'occupaient l'Office des services de garde à l'enfance et celle du Secrétariat à la famille.

Les services éducatifs et de garde à l'enfance québécois comportent trois composantes majeures : les centres de la petite enfance, les services de garde en milieu scolaire et la maternelle à temps plein.

Sous l'égide du ministère de la Famille et de l'Enfance, on retrouve les services de garde à l'enfance offerts à la fois en installation (garderie collective), destinés aux enfants de 0 à 4 ans, et en milieu familial, destinés aux enfants de 0 à 12 ans. Ces deux modes de garde, auxquels doivent se greffer éventuellement de nouvelles formules de garde, plus flexibles, pour répondre à une plus grande variété de besoins – dont les besoins de garde en dehors du créneau des horaires réguliers de travail – sont chapeautés par un organisme unique qui porte le nom de *centre de la petite enfance (CPE)*. Ces CPE sont nés des garderies sans but lucratif et des agences de services de garde en milieu familial qui formaient la pierre d'assise du réseau jusqu'à 1997. Ils sont tous sans but lucratif et administrés par des conseils d'administration où siègent majoritairement les parents utilisateurs. Au 31 mars 2000, le Québec comptait 865 de ces établissements. Le tableau

⁹ Tarif médian par mois, garde à temps plein en garderie: 477 \$ (0 – 17 mois), 455 \$ (18 mois – 3 ans), 440 \$ (3 ans – 5 ans et 11 mois), in Qui, ça me touche! Étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et la rémunération en garderie au Canada (2000). Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), tableau 10.6. Tarif médian par jour demandé en garde familiale : 21 \$ (poupon) et 20 \$ (18 mois à 5 ans 11 mois), in Qui, ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend – la qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada (2001). Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), tableau 5.5.

¹⁰ Gouvernement du Québec (1997). Communiqué 15 mai 1997, en ligne :http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/21_communique.html

1.1, ci-après, illustre l'évolution, depuis le lancement de la réforme, du nombre de places disponibles en CPE et leur répartition par composante. Précisons qu'au 31 décembre 2000, en comptant les places offertes en garderies à but lucratif (commerciales) et par celles dont le conseil d'administration n'est pas composé majoritairement de parents (commissions scolaires et municipalités), il y avait 114 553 places en services de garde réglementés au Québec.

TABLEAU 1.1 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES DISPONIBLES EN CPE, LEUR RÉPARTITION PAR COMPOSANTE ET LE NOMBRE TOTAL DE PLACES OFFERTES EN SERVICES DE GARDE RÉGLEMENTÉS, 1997/1998 -2000/2001***

Année	Nombre de CPE	Places en installation	Places en milieu familial	Total des places en CPE	Places en garderies *	Total des places offertes
1997-1998		36 606	21 761	58 367	23 935	82 302
1998-1999	820	38 918	32 816	71 734	24 964	96 698
1999-2000	865	44 735	44 882	89 617	24 936	114 553
2000-2001 **	---	49 734	54 254	103 988	25 571	129 559
2001-2002	915	54 740	59 277	114 017	25 666	139 683

* Les places offertes en garderies commerciales et en garderies dont le conseil d'administration n'est pas composé majoritairement de parents utilisateurs.
 ** Données disponibles au 31 décembre 2000
 *** Au moment d'aller sous presse, les données publiées les plus récentes (au 30 septembre 2001) étaient les suivantes :

Dimension communautaire et soutien au rôle parental

Le gouvernement a décidé que le réseau des services de garde au Québec reposerait essentiellement sur des organismes *privés de type communautaire* (par opposition à *privés à but lucratif*), gérés par les parents pour leur permettre de jouer un rôle prépondérant dans l'organisation des services et dans les choix éducatifs. Soulignons que, même si on parle souvent au Québec d'un réseau public de services de garde à l'enfance, il ne s'agit pas d'un réseau étatisé comme dans le cas de l'école publique par exemple. Chaque CPE est autonome et dispose de sa propre charte et de règlements généraux qui, tout en s'inscrivant dans les paramètres de la Loi québécoise sur les services de garde, leur confèrent un caractère spécifique et individuel.

Le gouvernement souhaite que les CPE deviennent graduellement des « lieux d'échange et d'entraide entre les parents », qu'ils organisent des services à leur intention et travaillent en concertation avec les partenaires du milieu (réseau de la santé et des services sociaux, municipalités, réseau de l'éducation, groupes communautaires ou familiaux, etc.) pour rendre ces services accessibles au plus grand nombre. C'est une manière de confirmer que les parents sont les premiers responsables de l'éducation de leurs enfants et qu'à ce titre, ils doivent être partie prenante et moteur des décisions administratives et éducatives qui les concernent.

Dimension socio-éducative

La dimension intrinsèque des CPE, leur raison d'être, est socio-éducative. Ils reçoivent plus de cent mille enfants de tous les milieux dès leurs premiers mois de vie et au fil des ans jusqu'à ce qu'ils entrent à l'école. La Loi sur les centres de la petite enfance « *a pour objet de promouvoir la qualité des services de garde éducatifs fournis par les centres de la petite enfance [et les autres services de garde] en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement et le bien-être des enfants qui reçoivent ces services* »¹¹. Les CPE ont, par conséquent, le devoir et la responsabilité d'assurer les soins de base aux enfants pour protéger leur santé et leur sécurité et aussi de leur fournir un environnement stimulant afin qu'ils puissent se développer au maximum de leur capacité et s'épanouir pleinement.

Les services de garde en milieu scolaire

Un deuxième volet des services éducatifs destinés aux enfants, qui n'est pas officiellement présenté comme faisant partie de la politique familiale mais qui lui est étroitement associé, est le réseau québécois des services de garde en milieu scolaire.

TABLEAU 1.2 : PORTRAIT DE LA CROISSANCE DE LA CLIENTÈLE ET DES SERVICES DE GARDE EN MILIEU SCOLAIRE

Année	Services de garde scolaire	Nombre d'enfants inscrits
1978-1979 ^a	37	---
1988-1989 ^b	574	37 000
1996-1997	841	75 000
1997-1998 ^c	922	92 600
1998-1999 ^d	1090	120 500
1999-2000	1235	150 300
2000-2001 *	1249	152 164

^a Création des services de garde en milieu scolaire

^b Énoncé politique recommandant l'accélération et le développement du réseau

^c Maternelle à temps plein et programme d'aide aux devoirs et leçons

^d Programme à 5 dollars par jour

* au 23 novembre 2000

Sources : Association des services de garde en milieu scolaire du Québec

(Cf. chapitre 4, lequel porte plus spécifiquement sur la garde en milieu scolaire et en dresse le portrait et les enjeux)

On estime qu'il comporte actuellement pas moins de 1 249 services de garde répartis dans l'ensemble des écoles primaires du Québec et qu'il dessert aux bas mots 150 000 enfants de 5 à 12 ans. Si on ne l'associe pas d'emblée à la politique familiale et au réseau des CPE et des autres services de garde c'est sans doute parce que la garde scolaire relève

¹¹ Gouvernement du Québec (1997). Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance. Éditeur officiel du Québec, article 1.1.

du ministère de l'Éducation et non du ministère de la Famille et de l'Enfance. Le MEQ en assure le financement par le biais des commissions scolaires. Tout comme les autres modes de garde réglementés au Québec, depuis le lancement de la réforme des services éducatifs et de garde à l'enfance au Québec, ce secteur a connu une croissance fulgurante.

Les maternelles à temps plein

Les maternelles à temps plein pour les enfants de 5 ans, un programme qui relève aussi du ministère de l'Éducation, constituent le troisième volet de la stratégie gouvernementale en matière de services éducatifs et de garde à l'enfance. Ayant pris acte des recherches indiquant la relation directe entre la durée de la fréquentation de l'école maternelle et la réduction du taux de redoublement à l'école primaire et d'abandon scolaire au secondaire, son influence positive sur le déroulement ultérieur de la scolarisation, sur l'insertion sociale et sur le développement de la personnalité, le gouvernement a décidé d'obtempérer aux nombreuses recommandations en ce sens et d'offrir, à partir de septembre 1997, la maternelle à temps plein à tous les enfants de 5 ans et la maternelle à demi-temps, combinée à des services éducatifs de garde à l'enfance gratuits, aux enfants de 4 ans de milieux défavorisés. Cette dernière mesure a été introduite progressivement, d'abord dans la région métropolitaine de Montréal, puis de Québec et enfin dans les autres milieux de concentration de la pauvreté.

En dépit du caractère facultatif de la fréquentation de la maternelle à temps plein, plus de 98 % des familles québécoises s'en prévalent. Le programme a également été accueilli favorablement dans le milieu de l'éducation. Son introduction a été accompagnée de la mise en œuvre d'un programme éducatif renouvelé, adapté à l'horaire allongé et visant la préparation des enfants d'âge préscolaire à accéder à l'école primaire tout en évitant l'écueil d'une scolarisation prématuée.

De plus, dans le but de faciliter le passage des enfants entre les différents services éducatifs et de garde (centres de la petite enfance, maternelle, services de garde en milieu scolaire), pour éviter les dédoublements et pour s'assurer de la cohésion des différents programmes propres à chaque service, le gouvernement a instauré une structure administrative dite « d'harmonisation et d'intégration » où siègent toutes les parties concernées.

Le financement des services éducatifs et de garde à l'enfance

La restructuration des services éducatifs et de garde à l'enfance s'est concrétisée par l'introduction graduelle d'un régime universel de services de garde réglementés à cinq dollars par jour, par la transformation en profondeur des modalités de financement des services de garde et par l'augmentation massive des fonds publics investis dans le secteur.

Services de garde à cinq dollars par jour

Au ministère de la Famille et de l'Enfance, on parle de places à contribution réduite pour désigner les places offertes à 5 dollars par jour dans les CPE, dans certaines garderies conventionnées¹² et dans les services de garde en milieu scolaire. Le système a été introduit graduellement. Dans une première étape, en septembre 1997, les enfants de 4 ans se sont vu offrir des places à cinq dollars. En 1998, ce fut les enfants de trois ans et les enfants fréquentant les services de garde en milieu scolaire. Le gouvernement s'était fixé comme échéancier l'an 2001 pour ouvrir le programme à tous les groupes d'âge, mais la popularité du programme et les pressions très fortes des parents l'ont amené à réviser ses prévisions. Dès l'automne 2000, les poupons y ont eu droit, de sorte que les enfants de 0 à 12 ans, fréquentant les CPE, les services de garde scolaire, et les garderies conventionnées, bénéficiaient tous du nouveau programme.

Fait à souligner, l'accès aux services de garde réglementés et, par le fait même, aux places à cinq dollars n'est pas limité aux seuls parents qui sont actifs sur le marché du travail ou aux études – le programme n'est pas qu'une mesure de soutien à l'emploi. Toutes les familles y ont droit. De plus, dans le cas d'enfants de milieux défavorisés, ils peuvent fréquenter ces services de garde gratuitement à raison de 23 ½ heures par semaine. Le Ministère reconnaît ainsi aux services éducatifs et de garde à l'enfance un rôle de prévention et d'intervention précoce. « L'application d'un tel programme d'intervention précoce favorisera l'égalité des chances des enfants ainsi que la prévention des difficultés d'apprentissage et le développement des habiletés nécessaires pour entrer à l'école »¹³. Quant aux enfants qui fréquentent un service de garde en milieu scolaire, pour avoir droit à la subvention de 5 dollars par jour, ils doivent fréquenter leur service de garde sur une base régulière au moins 2 ½ heures par jour.

Pour les familles à faible revenu dont les enfants fréquentent des garderies réglementées mais non conventionnées (garderies commerciales ou garderies SBL ne faisant pas partie du programme à 5 dollars par jour pour diverses raisons), le gouvernement a maintenu son programme d'exonération et d'aide financière basé sur les revenus familiaux.

Modalités de financement

Les trois modes de garde (installation, milieu familial et milieu scolaire) sont financés selon des critères qui leur sont propres et, on s'en doutera, fort complexes. Ces critères sont reliés à la réglementation en vigueur (aménagement physique, ratios, taille des groupes, qualifications du personnel, échelles salariales) dans chacun des trois secteurs. Il n'est pas vraiment utile, dans le cadre de cette discussion, d'entrer dans le détail de ces modalités si ce n'est pour préciser que le gouvernement investit dans l'immobilisation des services de garde sans but lucratif et assume en moyenne à plus de 80 % leur frais d'exploitation, lesquels comprennent des frais de locaux, des frais généraux et des frais

¹² Les garderies « conventionnées » sont les garderies commerciales ou celles dont le conseil d'administration n'est pas composé majoritairement de parents qui ont signé une entente avec le Ministère pour offrir des places à contribution réduite.

¹³ Gouvernement du Québec (1997). Communiqué 15 mai 1997, en ligne :http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/21_communique.html

de garde et d'éducation¹⁴. C'est dire que les frais de garde versés par les parents dont les enfants fréquentent un service de garde réglementé au Québec comptent pour environ 20 % du budget d'exploitation du centre de la petite enfance ou du service de garde en milieu scolaire, un renversement important par rapport à la situation qui prévalait antérieurement, où les frais de garde versés par les parents comptaient pour près de 50 % des revenus de la garderie¹⁵. Cette façon de financer les services de garde a eu pour effet de stabiliser leur situation financière. Le taux d'occupation des services de garde ne dépend plus de la capacité des parents à payer le tarif exigé. Les places sont toutes comblées, la demande est croissante et les listes d'attente s'allongent.

Par contre, parce que le financement gouvernemental, en dépit d'une augmentation substantielle du budget global alloué aux services éducatifs et de garde à l'enfance, demeure serré et axé sur les services de base et réguliers, les services de garde n'ont pas la marge de manœuvre nécessaire pour explorer des formules de garde qui sauraient répondre aux besoins atypiques d'un nombre grandissant de familles : horaires de travail non usuels, quarts de soir et de nuit, travail de fin de semaine, temps partiel, occasionnel, fratrie, enfants avec des besoins spéciaux, etc. On sait que ces formules coûtent plus cher, en main-d'œuvre notamment, puisque le rapport adulte-enfants est parfois plus bas étant donné les besoins particuliers des enfants, le mélange de groupes d'âge ou la fluctuation au plan de la fréquentation.

Augmentation massive des fonds publics investis dans le secteur

Les tableaux 1.3 et 1.4 donnent un aperçu des dépenses effectuées par le gouvernement du Québec dans les services éducatifs et de garde à l'enfance depuis la mise en œuvre de la réforme.

TABLEAU 1.3 : ÉVOLUTION DU SOUTIEN FINANCIER ACCORDÉ AUX CPE ET AUX SERVICES DE GARDE RÉGLEMENTÉS, 1997/1998 – 2000/2001 **

1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001 *
289 860 000 \$	494 059 000 \$	615 656 000 \$	843 600 000 \$

* Prévisions inscrites au livre des crédits officiels
 ** Au moment d'aller sous presse, la donnée publiée la plus récente (au 30 septembre 2001) relativement aux crédits et dépenses de transfert du ministère était la suivante: 1 024 436 600 \$

¹⁴ Pour le détail des modalités de financement, on peut consulter les documents : Règles budgétaires pour le financement des centres de la petite enfance, publié par le MFE et Règles budgétaires pour les investissements, publié par le MEQ.

¹⁵ Doherty, G., Lero, D.S., Goelman, H., LaGrange, A. et Tougas, J. (2000). Oui, ça me touche! Étude panafricaine sur la rémunération, les conditions de travail et la rémunération en garderie au Canada, Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), tableau 10.1

TABLEAU 1.4 : ÉVOLUTION DU SOUTIEN FINANCIER ACCORDÉ AUX SERVICES DE GARDE EN MILIEU SCOLAIRE ET AUX MATERNELLES, 1997/1998 – 2000/2001

	1997-1998 *	1998-1999 **	1999-2000 **
Services de garde en milieu scolaire	41 999 000 \$	53 550 403 \$	70 989 051 \$
Maternelle	N/D	N/D	N/D

* Estimé
** Chiffres tirés des rapports-synthèses publiés par le MEQ

Comme la réforme a été amorcée au moment où le gouvernement du Québec, à l'instar des autres provinces canadiennes, s'attaquait obstinément et de manière obsessionnelle à son déficit dans l'espoir de le ramener à zéro pour l'an 2000, pour financer la première année du nouveau régime, il a aboli certains programmes destinés aux enfants (allocation familiale, allocation pour jeune enfant et allocation à la naissance) et récupéré leurs enveloppes financières, rapatrié la part du Québec de la Prestation fédérale pour enfants et récupéré les montants accordés en déduction fiscale provinciale pour frais de garde. De plus, l'introduction de la maternelle à temps plein et le passage de milliers d'enfants de 5 ans au système de l'éducation a libéré des places déjà existantes au sein du réseau des services de garde, permettant ainsi d'augmenter significativement le pourcentage des enfants de 0 à 4 ans à avoir accès à une place de garde sans pour autant exiger un investissement accru. La deuxième année et les années subséquentes, étant donné le soutien généralisé de la population pour le programme et les pressions de toutes parts pour un développement accru, le gouvernement a pu justifier l'injection de fonds nouveaux et additionnels en faisant valoir les économies réalisées à court et à moyen terme au chapitre de l'aide sociale, des programmes d'intervention précoce et des services de récupération scolaire.

Des mesures spécifiques

Programme éducatif

Les centres de la petite enfance, volet installation et volet milieu familial, de même que les garderies sont soumis à une réglementation portant sur l'aménagement physique des lieux, la santé et la sécurité des enfants, l'encadrement pédagogique et la formation du personnel (cf. Règlement sur les centres de la petite enfance et autres services de garde, ministère de la Famille et de l'Enfance). Au-delà de cette réglementation, pour les aider à s'acquitter de leur mandat, le gouvernement, parallèlement à la mise en œuvre de l'ensemble de la réforme des services de garde, a adopté un *programme éducatif cadre* et exige de tous les services de garde réglementés qu'ils le mettent en application. Le programme éducatif en question vise :

- le développement global et harmonieux de l'enfant, c'est-à-dire son plein épanouissement dans toutes les dimensions de sa personne : socio-affective, morale, verbale, intellectuelle, physique et motrice,
- une intervention éducative de qualité et
- la continuité éducative entre les familles, les centres de la petite enfance et les autres services éducatifs, de façon à faciliter le passage de l'enfant à la maternelle et à favoriser sa réussite scolaire¹⁶.

Quoiqu'il s'inspire du programme *jouer, c'est magique*, une adaptation québécoise du High/Scope Educational Approach et proposé comme cadre d'intervention auprès des enfants de milieux défavorisés, le programme éducatif cadre « *repose sur des principes de base concernant l'enfant et son développement. Il établit des objectifs de développement des enfants et suggère des moyens concrets d'appliquer l'orientation éducative préconisée. Le programme a été élaboré à partir des connaissances sur les besoins des enfants et sur les pratiques soutenant leur développement, en s'appuyant sur les programmes déjà disponibles dans le milieu* »¹⁷. De sorte qu'il ne faudrait pas conclure que le programme cadre proposé par le MFE exclut d'emblée des approches pédagogiques autres mais qui sont reconnues rechercher et réaliser les mêmes objectifs globaux. Il ne s'agit pas d'un programme à proprement parler « d'intervention précoce », mais bien d'un programme éducatif, favorisant le développement global de tous les enfants.

Soutien à la formation et promotion de la profession

Pour être en mesure de saisir les dimensions et l'importance de ce nouveau programme éducatif cadre et savoir bien l'intégrer aux services de garde offerts à la fois en garderie et en milieu familial, il va de soi que le personnel éducateur doit avoir une formation spécialisée en développement de l'enfant et en service de garde. Or, comme nous le savons, détenir une telle formation spécialisée est un facteur directement lié à la qualité des services offerts¹⁸. Le gouvernement du Québec a donc décidé de resserrer la réglementation en matière de formation en services éducatifs et de garde à l'enfance pour le personnel éducateur œuvrant dans les CPE¹⁹.

¹⁶ Ministère de la Famille et de l'Enfant (1997). Programme éducatif des centres de la petite enfance. Éditeur officiel du Québec.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Doherty et al. Qui, ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend – la qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada (2001). Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario) et Goelman et al. Qui, ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend – la qualité dans les garderies au Canada (2001). Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario).

¹⁹ Les deux tiers des éducatrices en garderie doivent détenir un diplôme collégial ou de premier cycle en SÉGE ou trois années d'expérience en plus d'une attestation collégiale (1 an) en SÉGE, ou un certificat en SÉGE. Les éducatrices en milieu familial doivent obtenir un certificat de 1^{er} soins dans les 6 mois suivant l'ouverture de leur service de garde, et une formation de 45 heures en SÉGE dans les 24 mois suivant l'ouverture de leur service de garde. Elles doivent suivre un minimum de 6 heures de perfectionnement professionnel chaque année.

Pour faciliter l'accès au perfectionnement professionnel des personnes déjà actives dans le réseau, le gouvernement verse une contribution financière annuelle aux éducatrices de garderie qui s'inscrivent à des cours de niveau collégial et dédommage les CPE qui doivent engager du personnel substitut. Ces cours sont actuellement dispensés dans 18 collèges au Québec. Les organisations de services de garde à l'enfance qui dispensent de la formation spécialisée, notamment le cours de 45 heures exigé des éducatrices en milieu familial, reçoivent pour ce faire des subventions de l'État.

Étant donné l'expansion massive du réseau et les besoins anticipés en matière de ressources humaines, parallèlement au redressement salarial accordé (cf. section suivante), le gouvernement a jugé à propos de lancer, en collaboration avec l'Association des enseignantes et enseignants en techniques d'éducation en services de garde, une campagne de promotion axée sur la profession d'éducatrice et d'éducateur à l'enfance. « *L'objectif de cette campagne est de mettre en valeur le rôle clé que jouent les éducatrices et éducateurs dans le développement de l'enfant et d'informer les finissantes du secondaire des perspectives d'emploi qui s'offrent à elles dans ce domaine* »²⁰. Il semble que cette campagne a connu un succès qui se mesure à l'accroissement significatif du nombre de candidates et de candidats inscrits au programme de techniques d'éducation en services de garde.

Rattrapage salarial

Mais pour recruter des candidates motivées, pour conserver la main-d'œuvre déjà en place et l'encourager à se perfectionner et pour contrer les aspects négatifs de la profession tels que perçus par les travailleuses du secteur, il faut faire plus que les éloges de la profession. Il faut accorder une rémunération et des conditions de travail qui prennent en compte la complexité, la valeur, l'importance du travail en services de garde et les qualités et compétences requises pour œuvrer dans le secteur.

Des études récentes, réalisées au Canada, ont permis de dégager les facteurs qui prédisent la qualité à la fois en garderie et en milieu familial. Outre la formation du personnel, les soutiens offerts et la satisfaction à l'égard de son travail, un facteur se dégage d'entre tous au chapitre de la qualité et c'est le niveau de rémunération du personnel. Il est directement relié à la satisfaction qu'éprouvent les éducatrices pour leur travail, ce qui influence leur comportement à l'égard des enfants. Et il est directement relié au taux de roulement dans la profession, ce qui influence la continuité des soins offerts aux enfants.²¹

²⁰ Gouvernement du Québec (2000). Communiqué 27 janvier 2000, en ligne :http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/60_communique.html.

²¹ Goelman, H., Doherty, G., Lero, D.S., LaGrange, A. et Tougas, J. (2000) Oui, ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend : la qualité dans les garderies au Canada, Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), tableau 6.4. et Doherty, G., Lero, D.S., Goelman, H., Tougas, J. et LaGrange, A. (2000) Oui, ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend : la qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada, Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), tableau 8.3.

D'après les données de Oui, ça me touche !, en 1998, la rémunération des éducatrices en garderie au Québec était, pour l'ensemble, inférieure à ce que recevaient les personnes qui occupaient des postes de niveau et de responsabilité comparables ou même inférieurs. Leur salaire horaire brut moyen était de 10,98 \$. Les auteurs de la recherche ont procédé à comparer le salaire des éducatrices à celui des infirmières auxiliaires et des aides-enseignantes étant donné la similitude de leurs responsabilités et des qualifications requises. Quoique, ni les infirmières auxiliaires ni les aides-enseignantes n'ont à superviser du personnel comme doivent souvent le faire les éducatrices et l'aide-enseignante, quant à elle, est constamment sous la supervision d'une supérieure immédiate, ce qui n'est pas le cas des éducatrices.

TABLEAU 1.5 : COMPARAISON DU SALAIRE ANNUEL MOYEN DES ÉDUCATRICES EN GARDERIE AVEC CELUI D'AUTRES MÉTIERS OU PROFESSIONS

	Éducatrice en garderie, 1998	Infirmière auxiliaire, 1996	Aide-enseignante au primaire et secondaire, 1996	Préposé au stationnement, 1996
Salaire annuel moyen	20 667 \$	30 234 \$	28 797 \$	20 016 \$

Les chercheurs ont également jugé pertinents d'introduire la catégorie « préposé au stationnement » pour illustrer l'iniquité de la situation.

*« Le travail de préposé au stationnement ne se compare d'aucune façon à celui des éducatrices. Aucune éducation formelle n'est exigée. Le travail consiste à surveiller passivement des objets inanimés et, dans l'ensemble, ne requiert aucune prise de décision. Et pourtant, le salaire moyen annuel d'un préposé au stationnement (...) est sensiblement le même au Québec que celui d'éducatrice en garderie. »*²²

Fort de ces constatations, mises en évidence par la recherche et portées par les syndicats et organisations représentant les travailleuses et travailleurs du secteur, le gouvernement du Québec a décidé de consacrer une somme de 152 millions de dollars au rattrapage du retard en matière de rémunération des travailleuses en garderie et des éducatrices en milieu familial sur une période de quatre ans, commençant en 1999-2000. En voici les paramètres :

- Application d'échelles salariales par corps d'emploi sur quatre ans pour le personnel régulier, occasionnel et sur appel ;
- indexation annuelle sur quatre ans;
- reconnaissance de la formation et de l'expérience dans l'application des échelles;

²² Doherty, G., Lero, D.S., Goelman, H., LaGrange, A. et Tougas, J. (2000). Oui, ça me touche! Étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et la rémunération en garderie au Canada, Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), tableau 6.5.

- application d'un seuil minimal et maximal d'allocation par place subventionnée accordée aux éducatrices en milieu familial.

L'augmentation moyenne des salaires en garderie est de l'ordre de 38 % à 40 %. Concrètement, une employée qui gagnait 12,49 \$ de l'heure en 1998-1999 recevra 17,30 \$ en 2002-2003. Quant aux responsables de garde en milieu familial, elles reçoivent de 21 \$ à 26 \$, selon la région qu'elles habitent.

Développement du système des services de garde à l'enfance

Un plan de développement

Le Québec s'était doté, depuis le milieu des années 1980, de plans de développement en matière de services de garde à l'enfance s'échelonnant sur 5 ans et permettant de planifier systématiquement le développement de son réseau et d'assurer un équilibre relatif entre les besoins régionaux et l'offre de services. En s'appuyant sur des données statistiques, mises à jour régulièrement avec la participation du Bureau de la statistique du Québec et sur les crédits dont il disposait, le Ministère fixait des objectifs nationaux de développement et déterminait la proportion de places à créer en milieu familial et en installation. Depuis la réforme, le processus préparatoire est toujours le même quoique maintenant le ministère de la Famille et de l'Enfance travaille en partenariat avec les conseils régionaux de développement du Québec. Ces CRD regroupent divers secteurs : municipalités, éducation, santé, services sociaux, affaires, communautaires, organismes familiaux. Selon la région, il arrive que des comités soient mis en place par les CRD dont le rôle est de procéder à l'analyse des besoins en matière de services de garde qui leur ont été acheminés par les divers organismes du milieu et de faire rapport au CRD – lequel recommande au Ministère des projets de création et d'augmentation de capacité des services de garde dans leur région respective. Cette façon de faire s'inscrit dans une volonté du Ministère d'harmoniser et de régionaliser ses activités de planification pour « assurer la promotion et le développement des services de garde éducatifs tout en respectant les objectifs nationaux de la politique familiale »²³.

La place réservée au secteur commercial

Les grandes lignes et les objectifs globaux en matière de développement des services éducatifs et de garde à l'enfance sont déterminés par le gouvernement du Québec. Notamment, au Québec, on a décidé de soutenir en priorité le développement de centres de la petite enfance, gérés par une majorité de parents. De sorte qu'aucune nouvelle garderie commerciale ne figure, à court terme du moins, au plan de développement du Ministère. Par ailleurs, à cause de la grande demande provenant des parents pour bénéficier de places à cinq dollars et compte tenu du temps qu'il faille mettre pour créer de nouvelles places en installation, des ententes ont été conclues avec des garderies commerciales existantes pour leur verser des subventions et leur permettre d'offrir des places à contribution réduite et, pour celles qui le désirent, de vendre leurs actifs à un groupe de parents. On estime à quelques 20 000 le nombre de places ainsi « louées » par des garderies commerciales au Ministère. Les sommes versées au secteur commercial ont

²³ Ministère de la Famille et de l'Enfance (2000) Rapport annuel 1999-2000

été majorées en 2001 à la suite de menaces de la part de ces garderies de se retirer du programme à moins de voir leurs subventions augmentées (cf. chapitre 3, section : garderies commerciales pour une discussion plus détaillée du financement accordé au secteur commercial). Par ailleurs, au 31 mars 2000, une vingtaine de garderies commerciales avait complété leur transformation pour devenir sans but lucratif et le processus était solidement enclenché dans le cas de vingt-cinq autres.

La diversification

Une autre priorité, celle d'aider les parents à concilier leurs responsabilités familiales et professionnelles, est à l'origine d'une série de projets-pilotes subventionnés par le ministère de la Famille et de l'Enfance en 2000-2001, des projets-pilotes visant à mettre à l'essai des formules de garde qui permettraient de prendre en compte les besoins des parents pour de la garde non usuelle soit le soir, les fins de semaine ou la nuit. Le but, à moyen et à long terme, est d'élargir la gamme de services de garde actuellement offerts dans les CPE et subventionnés par l'État pour offrir des formules plus souples et mieux adaptées aux besoins des familles. Pour le moment, seuls les services de garde offerts en installation et ceux offerts en milieu familial et qui correspondent aux définitions qu'en fait la Loi sur les centres de la petite enfance sont admissibles au programme de financement du MFE (cf. chapitre deux, section diversification pour une discussion plus approfondie de cette question). Les haltes-garderies et les jardins d'enfants, pourtant assujettis à la Loi, ne font toujours pas partie des programmes reconnus et subventionnés.

Parmi les expériences pilotes actuellement en cours, mentionnons des projets qui étendent les heures d'ouverture des services de garde aux soirées, fins de semaine et la nuit, des services de garde qui répondent aux besoins des parents qui travaillent sur appel, à temps partiel ou qui sont affectés à des quartes de travail rotatifs, des projets qui font l'expérience de modes de garde de rechange comme la garde au domicile de l'enfant. Le Ministère a prévu du financement pour ces projets et leur permet de déroger à certains aspects de la réglementation dans certains cas. Dans tous les cas, un suivi est fait et une évaluation est entreprise pour pouvoir tirer des conclusions utiles des diverses expériences. De toute évidence, les pressions sont fortes pour que le système se diversifie et réponde plus adéquatement aux nouvelles réalités que vivent les familles qui ont des enfants en âge de se faire garder.

Clientèles spéciales

Les enfants issus de milieux défavorisés

L'accès aux places à contribution réduite (5 \$), quels que soient le statut professionnel et les revenus des parents, fait du régime des services éducatifs et de garde à l'enfance québécois un programme universel. Par contre, certaines familles, malgré l'abordabilité des frais de garde, n'ont pas les moyens de verser cinq dollars par jour par enfant, notamment les familles où les parents sont de très bas salariés et celles qui reçoivent une prestation en vertu d'un programme d'aide de dernier recours. Par conséquent, elles sont exemptées de la contribution parentale jusqu'à concurrence de 23 heures et demie par semaine ou davantage, sur recommandation d'un organisme autorisé. Les familles de

travailleurs à faibles revenus qui ont accès à une place à contribution réduite ont droit, quant à elles, à une compensation de l'ordre de 3 dollars par jour.

Les CPE qui accueillent un grand nombre d'enfants issus de milieux défavorisés reçoivent une allocation supérieure à l'allocation de base versée pour le fonctionnement du service de garde. S'ils mettent en œuvre un programme spécial d'intervention précoce en milieu défavorisé, ils ont aussi droit à une allocation non récurrente pour adapter leur programme d'activités aux besoins de cette clientèle et pour permettre à leur personnel de participer à des activités de formation et collaborer avec les divers intervenants sociaux.

Les enfants ayant des handicaps

Outre une publication gouvernementale sur l'intégration en milieu de garde des enfants ayant des handicaps : *Entrer dans la ronde* et les subventions accordées aux services de garde par le Ministère pour aider à l'intégration des enfants « vivant avec une déficience et des incapacités significatives et persistantes et qui font face à des obstacles dans leur démarche d'intégration dans un service de garde, et pour lesquels un professionnel reconnu a attesté des incapacités »²⁴ - soit un montant non récurrent de 2 000 \$ par enfant et une allocation supplémentaire de 21 \$ par enfant par jour d'occupation - les CPE sont plus ou moins laissés à eux-mêmes en ce qui a trait à la décision de prendre en charge ou non des enfants avec des besoins spéciaux et aux moyens de bien s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard de ces enfants et de leur famille.²⁵ Cela explique probablement pourquoi un pourcentage relativement faible d'enfants ayant un handicap fréquentent, sur une base régulière, un CPE volet installation ou familial.

Les enfants autochtones

Le Québec compte actuellement sur son territoire une vingtaine de centres de la petite enfance œuvrant en milieu autochtone. Des discussions sont en cours avec certaines communautés, l'administration régionale Kativik notamment, afin de leur déléguer des responsabilités et leur transférer la gestion des programmes de soutien financier. Un centre de la petite enfance de 40 places à Kuujjuarapik, dans le Grand Nord du Québec, offre en langue inuktitut des services adaptés aux besoins de la population nordique et de la culture inuite.

Les enfants et les familles de diverses communautés culturelles

Le ministère de la Famille et de l'Enfance n'a pas de politique ni de programme visant spécifiquement l'intégration des enfants et des familles issus de diverses communautés culturelles ou dont la langue est autre que le français

²⁴ Ministère de la Famille et de l'Enfance (2000) Centres de la petite enfance : règles budgétaires pour l'année 2000-2001.

²⁵ Au moment de publier cet ouvrage, nous apprenions que le MFE menait des projets pilotes d'intégration en services de garde de concert avec l'Office des personnes handicapées.

EN CONCLUSION

De toute évidence, le gouvernement du Québec a choisi de mettre les intérêts et le mieux-être des enfants et de leurs familles au centre de sa politique familiale et de la réforme des services éducatifs et de garde à l'enfance. La réforme est d'envergure et ambitieuse. Elle est sur sa lancée et c'est avec enthousiasme, intérêt, circonspection et patience qu'il faut observer son évolution. Les premiers jalons ont été jetés, il faut maintenant voir comment le gouvernement et le ministère de la Famille et de l'Enfance s'y prendront pour atteindre les objectifs qui sous-tendent leur volonté de rendre les services éducatifs et de garde à l'enfance plus accessibles et plus sensibles aux besoins d'une société en grande mouvance.

Les centres de la petite enfance - volet installation²⁶

INTRODUCTION

Dans une étude récente réalisée au Québec et au Canada sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie²⁷ et dont les données ont été recueillies à la fin du printemps 1998, les chercheurs ont demandé aux directrices quels avaient été les problèmes les plus pressants auxquels leurs garderies avaient eu à se mesurer au cours de la dernière année. Dans ce chapitre, nous allons regarder de plus près ces problèmes pressants, soulevés par les directrices, et essayer de voir si les modifications apportées au système de services de garde à l'enfance au Québec ont eu pour effet d'atténuer les difficultés mentionnées, peut-être même de les faire disparaître à plus ou moins brève échéance ou si, au contraire, cela n'a fait que les exacerber. Il faut se rappeler que les réponses des directrices se situent dans le contexte de la récente réforme des services éducatifs et de garde à l'enfance au Québec et de l'apparition des centres de la petite enfance (CPE). Ensuite, nous allons nous pencher sur certains aspects des politiques en vigueur dans les CPE – volet installation qui apparaissent préoccupants et à propos desquels il faudrait intervenir sans plus tarder.

Rappel de la situation

L'obligation de diversifier

Les garderies sans but lucratif venaient tout juste de changer de statut. Elles étaient devenues des centres de la petite enfance, lesquels étaient appelés, à court terme, à s'étendre et à diversifier leurs services. Leurs gestionnaires et leurs conseils d'administration connaissaient bien l'univers de la garderie et ses composantes et ils se sentaient relativement prêts et plutôt à l'aise pour ce qui était de développer une deuxième garderie. Par contre, développer des services de garde en milieu familial ne soulevait pas le même enthousiasme. Ils étaient nombreux à se sentir démunis face aux difficultés que cela posait. Les CPE auraient bien préféré la liberté de diversifier leurs services en optant pour des formules de garde plus apparentées à la garderie, par exemple des haltes-garderies, des jardins d'enfants, des garderies ouvertes en soirée, la nuit, les fins de semaine. Cela supposait des ajustements mais à l'intérieur d'un cadre déjà connu et maîtrisé. Toutefois, le message du ministère de la Famille et de l'Enfance était sans équivoque. Diversification pour un CPE volet installation signifiait développer le volet garde familiale et ce, avant 2002.

²⁶ Terminologie adoptée au Québec pour désigner les garderies.

²⁷ Doherty, G. et al. (2000). Qui, ça me touche ! Une étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie. Centre for Work, Families and Well-Being, Université de Guelph (Ontario).

Nouvelles clientèles et nombreuses places à combler

Le programme des places à 5 dollars venait d'être instauré en septembre 1997. Quoique son implantation fut graduelle et que seule la clientèle d'enfants âgés de 4 ans en bénéficiait, la demande pour une place en CPE s'était accrue sensiblement. Les places laissées vacantes par le départ des enfants de 5 ans pour la maternelle temps plein et les nouvelles places créées, déjà prévues au plan de développement pour 1997 – 1998, n'avaient certes pas été difficiles à combler mais avaient généré un achalandage peu commun et un lot de problèmes que les services de garde avaient dû affronter sans soutien véritable du MFE. Les demandes de fréquentation étaient venues de toutes parts, notamment des parents de la classe moyenne qui, jusqu'à maintenant, avaient boudé le réseau des services de garde sans but lucratif faute d'avoir les moyens de payer les tarifs exigés (étant donné qu'ils n'avaient pas droit à l'exonération financière destinée aux familles à faibles revenus). Ces familles inscrivaient leurs enfants de 4 ans pour profiter des places à contribution réduite et plaçaient leurs plus jeunes sur des listes d'attente pour s'assurer qu'ils auraient une place dès que le programme des places à 5 dollars s'ouvrirait aux autres groupes d'âge. On peut deviner le casse-tête administratif que l'arrivée de ces nouvelles familles et l'intégration de ces nouveaux enfants pouvaient occasionner.

Casse-tête budgétaire

La gestion financière était un casse-tête extrême. Les subventions versées par le gouvernement étaient assorties de mesures et de dispositions transitoires d'une complexité telle que beaucoup de CPE n'étaient pas en mesure de prévoir leur budget de fonctionnement pour l'année en cours, à plus forte raison pour l'année suivante. Par exemple, les gestionnaires devaient administrer, d'un côté, le programme des places à 5 dollars, destiné à tous les enfants de 4 ans, et de l'autre, le programme d'exonération financière, destiné aux enfants de moins de 4 ans issus de familles à faibles revenus. La façon dont on s'y prenait au Ministère pour mettre en place le système tenait plus de l'improvisation que de la planification. En fait, le MFE, tellement sollicité par l'urgence du développement, n'était pas en mesure de fournir aux gestionnaires des CPE les informations et les réponses qui leur auraient permis de renseigner et de rassurer leurs conseils d'administration.

Mise en œuvre du programme éducatif

Il fallait également que les CPE mettent en œuvre le programme éducatif prôné par le gouvernement. Or, une majorité des CPE volet installation s'étaient déjà dotés d'un projet éducatif et avaient organisé leur milieu de garde en conséquence. Quoique les principes pédagogiques et les objectifs du programme gouvernemental fussent reconnus et largement répandus dans le milieu, il n'en restait pas moins que les services de garde se voyaient contraints de modifier leurs façons de faire, de réaménager des espaces et de former leur personnel éducateur pour se conformer aux exigences du nouveau programme éducatif. Et cela devait se faire sans que les enfants ne soient perturbés et que la qualité des services qu'on leur offrait ne soit diminuée.

Respect de la réglementation

De plus, le resserrement de la réglementation au chapitre de la formation des éducatrices en installation (deux éducatrices qualifiées sur trois en présence des enfants, 70 % du temps) et son entrée en vigueur prochaine, l'application de nouveaux ratios éducatrices-

enfants (cf. chapitre 5), le tout associé à la pression de trouver du personnel qualifié à même un bassin fort restreint, n'étaient pas sans exacerber la frustration et le stress ressentis par beaucoup de directrices. En effet, d'après les chercheurs de l'étude *Oui, ça me touche !*²⁸, plusieurs raisons portent à croire que beaucoup de directrices ressentaient de hauts niveaux de stress. Trois-quarts d'entre elles (76,6 %) ont déclaré qu'elles n'avaient pas l'impression de pouvoir accomplir tout ce qu'il y avait à faire. Près de la moitié se sentaient souvent physiquement exténuées à la fin de la journée, et un tiers se sentaient souvent drainées au plan émotionnel quand elles finissaient de travailler.

Conditions de travail

Et finalement, il faut se rappeler que le redressement salarial²⁹, applicable à l'ensemble des effectifs, n'est arrivé qu'en mai 1999, soit un an plus tard et seulement après des journées de grève et à la suite de négociations serrées entre le ministère de la Famille et de l'Enfance, le Comité conjoint des centres de la petite enfance (CIRCPEQ et la Fédération des centres de la petite enfance du Québec), la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et la Centrale des syndicats du Québec (CSQ).

Problèmes les plus pressants

Le milieu était donc en pleine effervescence et, malgré le fait que la vaste majorité des intervenantes se disaient favorables aux mesures mises de l'avant par le gouvernement pour développer un système universel de services éducatifs et de garde à l'enfance et en reconnaissaient le bien-fondé, les irritants et les problèmes étaient nombreux et persistants. Voici l'énumération des problèmes et une description de la situation telle qu'elle était perçue par les directrices des CPE en installation au printemps 1998.

Les problèmes les plus pressants à avoir été mentionnée par les directrices du Québec en 1998 étaient les suivants :

- Stabilité financière;
- Respect de la réglementation;
- Recrutement et conservation d'employées qualifiées et formation du personnel;
- Recrutement de remplaçantes qualifiées;
- Inquiétudes relatives à la bâtisse et à l'équipement;
- Salaires des employées et bénéfices sociaux;
- Moral des employées.

Sources : Étude 1 – *Oui, ça me touche !*

²⁸ *Idem*, page 67.

²⁹ Une augmentation salariale moyenne de 40 % se traduisant par un investissement de plus de 152 millions sur quatre ans, avec indexation annuelle, application d'échelles salariales par corps d'emploi pour l'ensemble du personnel (éducateur, gestion et soutien) et reconnaissance de la formation et de l'expérience dans l'application des échelles.

Stabilité financière

Avant - En 1998, les tarifs moyens demandés aux parents d'enfants fréquentant la garderie se situaient aux alentours de 450 \$ par mois. Environ 40 % des familles (ce pourcentage ne comprend pas les familles avec des enfants de 4 ans bénéficiant d'une place à 5 dollars) étaient admissibles à une subvention pour frais de garde³⁰. On sait que, même dans leur cas, elles devaient débourser une somme additionnelle, plus ou moins élevée, puisque l'exonération était calculée en fonction de leurs revenus et que le créneau d'admissibilité, par exemple pour une famille monoparentale avec un enfant, se situait entre 12 000 \$ et 35 800 \$ et pour une famille biparentale avec deux enfants, entre 16 800 \$ et 40 300 \$. Pour les autres familles, soit près de 50 %, elles devaient payer le plein tarif. Les garderies ne pouvaient donc pas se permettre d'augmenter leurs tarifs pour accroître leurs revenus et, même si leurs revenus ne dépendaient pas exclusivement des frais de garde versés par les parents (à ce moment-là, 45,8 % des revenus des garderies provenaient des frais de garde, 18,9 % des subventions pour frais de garde et 33,0 % des autres subventions gouvernementales³¹), ils en dépendaient suffisamment pour être vulnérables aux aléas du contexte socio-économique environnant. C'est ainsi que le taux de chômage saisonnier, la fermeture d'une usine, les bas salaires et les mises à pied dans certains secteurs ou les ralentissements de l'économie locale ou régionale étaient tous des facteurs susceptibles d'influer sur le taux d'occupation des garderies. Elles disposaient de très peu de marge de manœuvre. 84,6 % de leur budget était affecté aux salaires et aux avantages sociaux de leurs employées³². Une baisse de revenu à cause d'une baisse de fréquentation et elles étaient aux prises avec de graves problèmes financiers.

Maintenant - La réforme des services éducatifs et de garde à l'enfance a amené avec elle son lot d'aménagements au chapitre des règles budgétaires et du mode de financement des centres de la petite enfance. Sans entrer dans le détail des modalités du financement des CPE volet installation³³, suffit de savoir qu'après quatre années d'ajustement – période durant laquelle le Ministère, après s'être concerté avec les regroupements de services de garde, a adopté des paramètres de financement qui ont pris en compte les besoins généraux du milieu – le budget régulier d'exploitation des CPE a atteint, aux dires des gestionnaires et informatrices clés rencontrées, un relatif équilibre. Les CPE ne sont plus autant vulnérables aux soubresauts de l'économie et aux fluctuations de leur taux d'occupation. En effet, la grande part de leur budget provient maintenant de subventions gouvernementales (environ 80 %) et la popularité et l'abordabilité du programme des places à 5 dollars sont telles que les places offertes sont pour l'essentiel comblées. Les services de garde maintiennent sans difficulté un taux annuel d'occupation

³⁰ Doherty, G. et al. (2000). Oui, ça me touche ! Une étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie. Centre for Work, Families and Well-Being, Université de Guelph (Ontario).

³¹ Doherty, G. et al. (2000). Oui, ça me touche ! Une étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie. Centre for Work, Families and Well-Being, Université de Guelph (Ontario).

³² *Idem*.

³³ On peut consulter un document publié par le MFE et intitulé Les règles budgétaires pour l'année 2000 – 2001 pour connaître toutes les modalités de calcul et d'application.

dépassant les 80 % de sorte qu'ils reçoivent la totalité des subventions qui leur sont destinées pour l'année financière en cours.

Clientèle avec des besoins particuliers

En dépit de cette amélioration certaine, il faut cependant se demander si les subventions de fonctionnement versées aux CPE sont suffisantes pour leur permettre de desservir adéquatement leur clientèle qui a des besoins particuliers. Étant donné l'abordabilité des services de garde réglementés et l'augmentation du nombre de places, on peut présumer que les CPE reçoivent un nombre accru de demandes de services provenant de familles de communautés culturelles et linguistiques différentes, de familles dont les enfants ont un handicap ou manifestent des problèmes de comportement et de familles démunies au plan social, économique ou affectif. Sont-ils en mesure d'acquiescer à ces demandes ? Et s'ils acquiescent, ont-ils les moyens de fournir des services adaptés aux divers besoins ?

Enfants ayant un handicap

Avant d'aborder les clientèles particulières pour lesquelles aucune aide financière supplémentaire n'est accordée, parlons des enfants qui ont un handicap. On sait qu'il existe au Québec des subventions spécifiques pour leur prise en charge : une somme forfaitaire de 2 000 \$ et 21 \$ par jour d'occupation en sus de la subvention de fonctionnement régulière. Mais cette aide est-elle suffisante pour inciter les CPE en installation à intégrer ces enfants dans leur programme régulier ?

En 1998, les chercheurs de *Oui, ça me touche !* s'étaient réjouis du nombre relativement élevé de garderies, à l'échelle du Canada (70 %), qui accueillaient des enfants avec des besoins spéciaux (en moyenne 2,5 enfants par garderie)³⁴. Au Québec, selon les données du MFE³⁵, ce pourcentage en 1998 -1999 n'était que de 36,3 %³⁶. Malheureusement, pour 2000 et 2001, le MFE n'a pas compilé de données officielles en rapport avec la fréquentation en garderie des enfants ayant un handicap de sorte que l'on ne peut pas examiner les fluctuations ni la progression. Cependant, la préposée au dossier du MFE³⁷ a bien voulu confirmer qu'au mieux, la situation était restée inchangée. Il n'y aurait donc pas plus d'enfants avec un handicap dans les CPE en installation maintenant qu'en 1999 et ce, en dépit d'une bonification de l'aide financière comparativement aux années antérieures, de l'accroissement du nombre de places offertes et d'une demande, que l'on peut présumer, plus importante.

Les principales raisons invoquées par une proportion significative des directrices qui ont participé à l'étude *Oui, ça me touche !* pour expliquer leur refus d'accueillir des enfants ayant des besoins spéciaux étaient qu'elles n'avaient pas les fonds nécessaires pour embaucher du personnel supplémentaire et qu'il leur aurait fallu entreprendre des

³⁴ Doherty, G. et al. (2000). Oui, ça me touche ! Une étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie. Centre for Work, Families and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), page 122.

³⁵ Ministère de la Famille et de l'Enfance, Rapport annuel 1998 – 1999.

³⁶ 441 CPE volet installation et garderies sur 1214 accueillaient 1 080 enfants ayant un handicap.

³⁷ Madame Johanne Gauthier.

travaux majeurs d'aménagement pour lesquels elles n'avaient pas l'argent. Fort à parier que les mêmes raisons valent pour le Québec. Quoique l'accueil d'enfants ayant des besoins spéciaux ne soit pas qu'une question d'argent et qu'il faille également de l'ouverture de la part du personnel et une réelle volonté de le faire, il n'en demeure pas moins que les CPE ont besoin de ressources financières et humaines additionnelles si l'on tient à ce qu'ils intègrent un plus grand nombre d'enfants ayant un handicap.

Enfants ayant des comportements difficiles

Parlons maintenant des enfants qui ont un comportement difficile mais qui ne correspondent pas en tant que tel à la définition d'enfant « handicapé » utilisée par le MFE pour déterminer l'admissibilité aux subventions. Sans savoir si c'est effectivement le cas ou s'il ne s'agit que d'impressions, de toute évidence les intervenantes dans les milieux de garde sont de plus en plus nombreuses à affirmer qu'un nombre croissant d'enfants présentent des problèmes de comportement suffisamment graves pour perturber l'ensemble du groupe. Elles se sentent démunies face à cette problématique. On le voit d'ailleurs dans le fait que plus de 75 % des éducatrices et des directrices de garderie participant à l'étude *Oui, ça me touche !* ont affirmé que leur travail serait d'autant plus satisfaisant si on fournissait aux garderies qui accueillent des enfants avec des besoins spéciaux et avec des comportements difficiles plus de ressources et de soutien³⁸. D'ailleurs, lorsqu'elles suivent du perfectionnement professionnel, les directrices et les éducatrices choisissent en premier lieu des formations portant sur l'intervention auprès d'enfants manifestant des comportements difficiles³⁹.

Pour être en mesure d'intervenir adéquatement auprès de ces enfants qui posent des défis particuliers et faire en sorte que leur présence enrichisse l'expérience des autres enfants plutôt que ne la perturbe, les CPE ont besoin d'adapter leur espace, leurs groupes, leur programme d'activités, voire même leur ratio. Ils ont besoin de soutenir leur personnel et de l'outiller adéquatement. Ils ont besoin de mettre en place des plans d'intervention qui appellent la participation des parents et de professionnels de la santé. Or, le budget de fonctionnement régulier des CPE ne prend pas en compte ces « particularités ».

Enfants issus de communautés culturelles et linguistiques différentes et enfants issus de familles démunies

Le plus grand nombre de services de garde offerts sur l'ensemble du territoire et leur abordabilité sont deux facteurs qui les rendent éminemment plus accessibles à beaucoup de familles qui, par le passé, s'organisaient autrement. On peut présumer que les familles immigrantes et réfugiées et les familles démunies à divers égards sont susceptibles, elles aussi, d'être plus nombreuses à vouloir que leurs enfants fréquentent les CPE. L'intégration véritable de ces enfants repose sur des approches englobantes qui visent les enfants, certes, mais également leurs familles. Le personnel des CPE doit être formé en conséquence et avoir accès à des ressources qui leur permettent d'intervenir

³⁸ Doherty, G. et al. (2000). Oui, ça me touche ! Une étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie. Centre for Work, Families and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), page 93.

³⁹ *Idem*, page 44 et 59.

adéquatement. Le budget régulier des CPE n'offre pas cette marge de manœuvre. Les CPE doivent donc trouver, dans la collectivité, les ressources qu'il leur faut et si les ressources du milieu sont insuffisantes ou mal adaptées, ils sont laissés à eux-mêmes. Dans ces circonstances, on ne peut pas parler de capacité d'accueil et d'intégration. Ce qui pose de graves problèmes pour une société qui se veut et se dit accueillante et ouverte sur le monde.

Salaires des employées, conditions de travail et avantages sociaux

Avant – La question des salaires des intervenantes en services de garde a été abordée au chapitre 1. On a vu que les éducatrices, toutes catégories confondues gagnaient en moyenne 10,98 \$ de l'heure, pour un salaire annuel moyen de 20 667 \$, à peine un peu plus que ce que gagnaient des préposés au stationnement. Les directrices, quant à elles, gagnaient en moyenne 15,73 \$ de l'heure alors que pas moins de 38,2 % d'entre elles étaient titulaires d'un baccalauréat ou d'un diplôme d'études supérieures⁴⁰.

Mais qu'en est-il des conditions de travail qu'on réservait au personnel des CPE volet installation en 1998 ? On sait que les éducatrices, tout comme les directrices d'ailleurs, donnaient en moyenne une pleine journée de leur temps par semaine, sans rémunération, à leur garderie ; que le statut des éducatrices était souvent précaire : environ 18 % d'entre elles étaient travailleuses occasionnelles et 14 % travailleuses contractuelles ; que leur pouvoir d'achat, en tenant compte du taux d'inflation, n'avait à peu près pas augmenté depuis 1991 et ce, malgré le fait que leur niveau de formation était plus élevé qu'alors ; et que moins de 25 % du personnel éducateur bénéficiait d'un régime de retraite⁴¹.

On sait aussi que les conditions de travail dans les CPE étaient différentes d'un endroit à l'autre et que la disparité était grande à l'échelle du Québec bien que le travail et les responsabilités fussent les mêmes. Le tableau 2.1, élaboré à partir de données tirées d'une enquête menée par le MFE auprès des CPE en mars 1999, donne d'ailleurs un aperçu des disparités que l'on notait à ce moment-là.

Et, dans la grande majorité des cas, les CPE avaient très peu de marge de manœuvre pour augmenter les salaires et améliorer les conditions de travail de leur personnel puisqu'une telle bonification aurait eu pour effet immédiat de hausser les tarifs demandés aux parents. Il devenait de plus en plus difficile d'attirer des candidates intéressantes à la profession et de les retenir.

C'est dans ce contexte que les éducatrices et le personnel de soutien syndiqués à la FSSS-CSN ont mené la charge et ont fait la grève en avril 1999 et, avec les intervenantes en services de garde de la FIPEQ-CEQ, se sont mobilisées pour exiger que le gouvernement intervienne et leur accorde une rémunération et des conditions de travail plus décentes et satisfaisantes, l'équité salariale ainsi qu'un régime de retraite équitable. Dans bien des cas, les CPE volet installation et milieu familial non syndiqués se sont

⁴⁰ *Idem*, page 54.

⁴¹ *Idem*, chapitre 6.

joints au mouvement et ont repris à leur compte les revendications de leurs consœurs. Deux journées de grève générale (les 1 et 8 avril 1999), deux manifestations à Montréal et à Québec mobilisant plus de 4 000 personnes provenant de toutes les régions du Québec, occupation des bureaux du ministre des Finances et la menace d'une grève générale illimitée (20 avril 1999) sont autant d'actions qui ont conduit à la création, par le ministère de la Famille et de l'Enfance, d'un groupe de travail tripartite consultatif où siégeaient des représentants des conseils d'administration des CPE, des syndicats et du Ministère et dont le mandat a été d'élaborer et de soumettre des recommandations relativement au salaire, au régime de retraite, à l'équité salariale et au mode de financement des centres de la petite enfance – volet installation⁴².

TABLEAU 2.1 : DISTRIBUTION DES SALAIRES HORAIRES SELON LE CORPS D'EMPLOI, LE NOMBRE D'HEURES TRAVAILLÉES ET LES ANNÉES D'ANCIENNETÉ, 1999

	Gestionnaires	Adjointes à la gestion	Conseillères pédagogiques	Toutes les éducatrices	Éducatrices formées	Éducatrices non formées
Percentile						
10	14,09	10,22	10,25	9,00	9,58	8,05
20	15,00	11,25	11,50	10,00	10,47	8,79
30	16,00	12,49	12,06	10,70	11,15	9,40
40	16,87	13,48	12,68	11,38	11,84	9,91
50	17,50	14,01	13,11	12,06	12,49	10,46
60	18,19	14,97	13,75	12,70	13,00	11,13
70	19,25	15,30	14,45	13,35	13,56	12,00
80	20,29	16,28	15,00	14,00	14,24	12,75
90	22,06	18,03	16,10	14,99	15,02	14,00
N ^{bre} moyen d'heures	35,0	27,1	28,5	32,4	33,3	29,3
Années ancienneté	9,1	5,5	3,7	7,8	8,3	5,9

Les recommandations émanant du groupe de travail ont été reprises à son compte par le gouvernement et ont conduit :

- à la formation d'un comité pour évaluer la faisabilité de la mise en place d'un régime de retraite (dont le rapport devait être déposé le 1^{er} janvier 2000);
- à la formation d'un comité pour évaluer les conditions d'équité salariale applicables aux intervenantes du secteur;

⁴² Comité conjoint des CPE du Québec/Groupe de travail consultatif – 7 mai 1999

- à l'adoption d'une échelle salariale et d'échelons prenant en compte la formation académique et l'expérience pertinente des travailleuses;
- à la reconnaissance et la transférabilité de l'expérience pertinente des travailleuses d'un CPE à l'autre;
- et à un rattrapage salarial plus prononcé pour les employées moins bien rémunérées dans une même catégorie d'emploi.

Maintenant – Toutes les personnes interviewées et rencontrées pour la préparation de cet article ont insisté sur l'impact déterminant et positif qu'ont eu le redressement salarial et l'adoption d'une échelle salariale pour l'ensemble des corps d'emploi dans le secteur. Le moral des troupes a été fouetté et c'est avec un nouvel entrain que le personnel éducateur s'est engagé dans la mise en œuvre du projet éducatif. On a noté un regain d'intérêt pour la profession, sa pratique et son éthique. Il y a eu une effervescence peu commune au chapitre du perfectionnement professionnel. Les associations de services de garde ont vu les demandes pour de la formation spécialisée en gestion, en planification et en programmation se multiplier. On a également été témoin, dans les cégeps, d'un accroissement du nombre d'inscriptions au niveau de l'attestation et du diplôme en techniques d'éducation en services de garde⁴³.

On l'a vu, la masse salariale compte pour environ 80 % du budget d'un CPE volet installation. La question d'un régime de retraite et une partie des coûts qui en découleront relèveront probablement du gouvernement tout comme c'est le cas actuellement pour le régime d'assurance collective en vigueur dans le réseau. Cela signifie, à toutes fins pratiques, que les CPE disposent d'environ 20 % de leur budget pour se donner une couleur propre, c'est-à-dire pour offrir à leurs employées une gamme d'avantages sociaux (par ex. : des pauses santé payées, des heures de préparation rémunérées, une compensation pour des réunions en dehors des heures d'ouverture) et de conditions de travail (politique en matière de personnel, description de tâches et contrats de travail écrits, pièce réservée au personnel, etc.) qui les démarquent les uns des autres; également pour créer un environnement et l'aménager de façon à favoriser le développement des enfants tout en soutenant les adultes qui y travaillent; et finalement, pour mettre en œuvre un projet éducatif qui stimule les enfants tout en mettant à profit les connaissances et l'expertise de leur personnel.

Avec l'avènement d'échelons et d'une échelle salariale uniforme applicable dans tous les centres de la petite enfance du Québec et avec la reconnaissance de l'expérience pertinente du personnel et de sa transférabilité d'un CPE à un autre, les employées qui étaient insatisfaites des avantages sociaux ou des conditions de travail que leur réservait un service de garde donné ou qui n'entretenaient pas des rapports des plus harmonieux avec la direction ou leurs collègues de travail, mais qui étaient plus ou moins contraintes de rester parce qu'elles s'exposaient à une perte salariale importante dans un autre CPE, faute d'ancienneté, ont maintenant la possibilité de changer d'emploi – en quête d'avantages sociaux plus intéressants, de meilleures conditions de travail ou d'un climat

⁴³ Propos retenus de discussions avec Micheline Lalonde-Gratton (chercheure et professeure à l'UQAM) Claudette Pitre-Robin (directrice du Regroupement des CPE de la Montérégie), Nathalie Bigras (professeure au Cégep de St-Hyacinthe).

de travail plus agréable – sans pour autant être pénalisées au plan financier. Si, à court terme, on peut déplorer ce roulement de personnel, à moyen et long terme, on doit s'en réjouir puisque les personnes en place, plus satisfaites à l'égard de leur travail, auront sans aucun doute de meilleures relations et interactions avec les enfants; la satisfaction à l'égard de son travail constituant une variable que les chercheurs de *Oui, ça me touche!* ont associé directement à la qualité des services offerts⁴⁴.

Respect de la réglementation, recrutement, conservation et formation du personnel et recrutement de remplaçantes

*Avant - Avant l'avènement de la nouvelle politique familiale; avant le développement accéléré du réseau des services éducatifs et de garde à l'enfance; avant la reconnaissance de leur rôle fondamental au chapitre du développement des enfants, de leur épanouissement et de leur réussite scolaire ultérieure; avant le redressement salarial et les discussions autour du régime de retraite et de l'équité salariale; et avant la place centrale réservée aux centres de la petite enfance dans le cadre de l'économie sociale, de toute évidence, une carrière en services de garde n'était pas des plus alléchantes. Les meilleures candidates, et c'était prévisible, choisissaient de faire carrière dans un autre domaine, relié aux enfants, mais plus satisfaisant au plan professionnel à cause de ses perspectives d'avancement, de meilleures conditions de travail, d'un salaire plus généreux ou de la reconnaissance. Et lorsque l'on parvenait, dans le secteur, à recruter du personnel qualifié, son taux de roulement pouvait atteindre les 17 %. Beaucoup de ces personnes, environ 26 %, abandonnaient carrément le domaine. Souvent, il s'agissait de celles qui étaient les plus qualifiées et qui avaient le plus d'expérience*⁴⁵.

Le gouvernement avait décrété, avec l'avènement de la réforme, un resserrement de la réglementation en matière de formation du personnel éducateur. La mesure devait entrer en vigueur en septembre 1999 et exigeait des CPE que deux éducatrices sur trois, dans le volet installation, soient qualifiées. Les CPE, en 1998, étaient dans l'impossibilité de se conformer à cette norme, d'où les préoccupations exprimées par les directrices. On n'avait pas encore procédé au redressement salarial ; la campagne de promotion massive lancée par le gouvernement et l'Association des enseignantes et enseignants en techniques d'éducation en services de garde (TÉSG) n'avait pas encore été lancée ; et la conscience du rôle et de l'importance des services éducatifs et de garde à l'enfance dans la vie des enfants, de leurs familles et de la société en général commençait tout juste à faire son chemin dans les diverses couches de la population. S'il n'était pas facile de recruter du personnel éducateur, il n'était pas plus facile de motiver les gens en place à reprendre les études pour se perfectionner ou obtenir l'attestation ou le diplôme requis. Pourquoi l'auraient-elles fait? Cela n'aurait pas de retombées significatives sur leur salaire ni sur leurs conditions de travail et, de toute façon, les emplois dans le secteur

⁴⁴ Goelman, H. et al (2000). Qui, ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend : la qualité dans les garderies au Canada. Centre for Work, Families and Well-Being, Université de Guelph (Ontario).

⁴⁵ Doherty, G. et al. (2000). Qui, ça me touche ! Une étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie. Centre for Work, Families and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), chapitre 8.

étaient nombreux, compte tenu du peu d'intérêt qu'inspirait la profession d'une part, et de la croissance effrénée du réseau d'autre part.

À l'échelle du Canada, et on peut présumer que la situation était semblable au Québec, le pourcentage d'éducatrices à avoir suivi du perfectionnement professionnel avait chuté dramatiquement depuis 1991. En 1998, 23,8 % des éducatrices n'avaient pas suivi de perfectionnement professionnel à comparer à 13,0 % en 1991. Pour les chercheurs de *Oui, ça me touche !*, cela signifiait que « *les éducatrices en garderie ne compensaient pas leur manque de formation de base en services éducatifs et de garde à l'enfance par un bon programme de perfectionnement en cours d'emploi* »⁴⁶.

Maintenant – La donne a changé depuis 1998. Les services éducatifs et de garde à l'enfance sont un incontournable. Ils sont une des pierres d'assise de la politique familiale du gouvernement québécois. Ils sont devenus éminemment abordables et, dans l'esprit des Québécoises et Québécois, un service essentiel auquel toutes les familles devraient avoir droit. La notion d'universalité se fraie un chemin dans l'inconscient collectif québécois. Les personnes qui œuvrent dans le secteur, avec le rattrapage salarial qu'on leur a accordé et le battage publicitaire dont les CPE ont fait l'objet, ont pris du galon. Au cours des deux dernières années, plus de candidates ont effectivement été admises en techniques d'éducation en services de garde et, aux dires de mes informatrices, on parvient presque à combler tous les postes à pourvoir et ce, avec les nouvelles venues et avec les travailleuses en place en voie de compléter la formation requise. Il faut savoir que le Ministère a retardé une fois de plus l'application de la norme au chapitre de la formation du personnel éducateur et que les CPE ont jusqu'au mois de septembre 2001 pour s'y conformer.

À propos de la norme exigée en matière de formation

Revenons à la norme exigée en matière de formation pour travailler comme éducatrice en installation. Deux éducatrices sur trois doivent détenir au minimum un DEC en TÉSG (3 ans d'études collégiales) ou un certificat en TÉSG (2 ans d'études collégiales) ou avoir réussi tous les cours de spécialisation du DEC. Les personnes détentrices d'un diplôme universitaire dans un domaine pertinent doivent compléter leur formation avec des cours spécialisés portant sur la santé et l'hygiène du jeune enfant et sur les services éducatifs et de garde à l'enfance. Est également jugée qualifiée, une personne titulaire d'une attestation en TÉSG, soit 1 an d'études collégiales – environ 800 heures – si cette formation est complétée par trois années d'expérience à temps complet ou l'équivalent dans des fonctions de mise en application d'un programme d'activités auprès de groupes d'enfants d'âge préscolaire dans un service de garde, un établissement de santé, de services sociaux ou d'éducation⁴⁷.

Il faut se rappeler que le seuil jugé minimal par les experts en la matière pour avoir les compétences de base requises pour travailler en garderie est d'au moins 2 ans de

⁴⁶ *Idem*, page 47.

⁴⁷ Assemblée nationale du Québec (1997). Règlement sur les centres de la petite enfance

formation de niveau collégial en TÉSG⁴⁸. Outre la campagne de promotion pour attirer de nouvelles candidates au niveau du DEC, le gouvernement, en collaboration avec Travail Québec et les cégep, a mis en place un programme de perfectionnement, de niveau attestation, s'adressant en principe aux personnes déjà actives dans le secteur depuis trois ans. Les cégeps ont conçu des programmes accélérés qui comptent un peu plus de 900 heures et couvrent la matière de base en TÉSG. D'après quelques-unes de mes interlocutrices, il semblerait toutefois que l'expérience de bon nombre des personnes qui suivent ces attestations ne soit pas véritablement pertinente. Pressés par la demande d'effectifs dans le secteur, les responsables admettraient au programme d'attestation collégiale des personnes qui, pour toute expérience, ont travaillé, par exemple, comme animatrice de terrain de jeux ou comme gardienne d'enfants. De plus, on se questionne relativement aux qualifications des formatrices embauchées par les cégeps. En effet, à l'éducation des adultes, il arrive souvent que le personnel enseignant ne détienne pas de formation universitaire.

Sans avoir vérifié l'exactitude de ces affirmations et sans juger de la qualité des personnes inscrites ou qui enseignent dans ces programmes, suffit de souligner que beaucoup de personnes du milieu remettent en question la valeur de l'attestation décernée. Dans leurs propos, on décèle une crainte comme quoi des éducatrices que l'on supposerait qualifiées n'auraient pas eu le temps de développer les habiletés ni d'acquérir les connaissances requises pour bien s'acquitter de leur fonction. Sachant que la qualité des services repose en grande partie sur les épaules des intervenantes, si tel est le cas, on comprend qu'elles s'inquiètent.

Une solution envisagée pour accélérer le processus de formation des éducatrices

Par ailleurs, toujours dans le but d'accélérer la formation de candidates voulant œuvrer dans le secteur, les cégeps examinent la possibilité de développer une attestation en techniques d'éducation de services de garde d'une durée approximative de 1 800 heures (tous les cours de concentration du DEC actuel moins les cours complémentaires) et de la reconnaître au même titre que le DEC. Les enseignantes et enseignants en TÉSG s'opposent à cette initiative estimant qu'on ne doit pas délivrer des diplômes à rabais et qu'une telle mesure pourrait à toutes fins pratiques rendre obsolète le DEC. En contrepartie, certaines personnes dans le milieu ont tendance à penser qu'il pourrait s'agir d'une mesure transitoire acceptable afin de permettre aux CPE de se conformer à la réglementation, quitte à ce que plus tard, dans quelques années, on exige de ces éducatrices qu'elles suivent du perfectionnement pour compléter leur formation. Il faut cependant garder à l'esprit que les mesures transitoires adoptées pour régler des problèmes ponctuels ont malheureusement tendance à s'enraciner et à devenir la norme.

La question des remplaçantes

La norme au chapitre de la formation étant de deux éducatrices qualifiées sur trois en présence des enfants, 70 % du temps, il est clair que l'embauche de personnes pour remplacer le personnel régulier du CPE parti en congé de maternité, congé de maladie, en formation ou en congé différé est extrêmement problématique. La pénurie de personnel

⁴⁸ Pence, A.R. et S. Griffin, *A Window of Opportunity : Building the Ladder*, in *Interaction*, vol. 5 (1991), page 29. Éditeur : FCSGE.

qualifié fait en sorte que les CPE n'ont pas vraiment de banque de personnel en réserve, d'où puiser. Par la force des choses, ils sont souvent forcés d'offrir des services en dépit du fait qu'ils ne sont pas conformes au règlement.

La formation des gestionnaires

Quoique le règlement soit très précis quant aux responsabilités dévolues à la personne responsable de la gestion du centre de la petite enfance (directrice) : « *Cette personne agit sous l'autorité du conseil d'administration; elle est responsable de la gestion, de la planification, de l'organisation, de la direction, du contrôle et de l'évaluation des programmes et des ressources du centres.* »⁴⁹ et qu'il lui assigne, notamment, la responsabilité d'informer et d'assurer la liaison avec le conseil d'administration, les parents et les organismes extérieurs, de voir à l'application du programme éducatif, et de collaborer à la préparation du budget et d'en assurer le suivi, au Québec, aucune formation générale ni spécialisée n'est exigée pour occuper le poste de directrice d'un CPE. Cette incohérence est sans aucun doute la source de beaucoup des difficultés en matière de gestion que rencontrent les CPE à mesure qu'ils se développent et se diversifient et du stress et des insatisfactions qu'éprouvent les directrices, confrontées à s'acquitter de tâches et de responsabilités pour lesquelles elles n'ont pas nécessairement les compétences ou les connaissances requises. Les directrices elles-mêmes, lorsqu'on leur demande quelle formation devrait être la leur, estiment qu'elles devraient détenir, à tout le moins, un diplôme d'études collégiales en TÉSG quand ce n'est pas un degré universitaire dans le domaine et elles insistent sur l'importance de suivre des cours spécialisés en gestion de services de garde⁵⁰. Pourtant, si l'on se réfère à l'étude sur le secteur, il n'existait à l'échelle du Canada en 1998 que 11 programmes de certificat en gestion de services de garde, dont un nouveau programme mis à l'essai par le Cégep de St-Jérôme. Depuis, l'UQAM a développé un programme destiné aux gestionnaires de CPE⁵¹ mais, comme on peut le constater, ces formations sont réservées, pour l'essentiel, aux personnes qui travaillent dans la grande région de Montréal.

Heureusement que les organisations de services de garde, notamment les regroupements nationaux ou régionaux, ont pris la relève. Elles occupent effectivement une place significative en rapport avec la formation des directrices qui, si elles habitent à l'extérieur de Montréal, sont pour le moment laissées à leurs propres ressources pour trouver la formation et le perfectionnement qu'il leur faut. Depuis quelques années, ces organisations ont développé une série de cours ciblant les besoins les plus pressants des gestionnaires au chapitre des programmes, des ressources humaines et de la gestion financière. Cette fonction leur est d'ailleurs reconnue par le Ministère qui leur verse des subventions pouvant atteindre 50 000 \$ annuellement.

Mais revenons quelques instants sur l'importance de la formation spécialisée en gestion des services de garde. Plusieurs études ont démontré qu'il y a une corrélation

⁴⁹ Assemblée nationale du Québec (1997). Règlement sur les centres de la petite enfance

⁵⁰ Doherty, G. et al. (2000). Oui, ça me touche ! Une étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie. Centre for Work, Families and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), page 68

⁵¹ Beach, J., Bertrand, J. et Cleveland, G. (1998). Le secteur de la garde à l'enfance – de la reconnaissance à la rémunération de sa main-d'œuvre. Rapport principal, page 108. Ottawa

significative entre la qualité des services offerts en garderie et le fait que leurs directrices aient une formation spécialisée en services éducatifs à la petite enfance et en gestion de services de garde⁵². Au Québec, en 1998, 47,8 % des directrices n'avaient pas de formation reliée aux services éducatifs et de garde à l'enfance. Et même si 15 % d'entre elles étaient détentrices d'un DEC en TÉSG et 25 % d'un diplôme de premier cycle ou plus relié au domaine de la petite enfance⁵³, sachant que ces programmes portent peu sur la gestion en tant que telle, de toute évidence, elles étaient fort nombreuses à être peu outillées pour se mesurer aux défis nouveaux que présente leur profession. Dans le contexte de la gestion d'une garderie de 60 places où l'équipe d'éducatrices est relativement restreinte, les budgets aussi, une bonne connaissance du milieu, un conseil d'administration solide et de l'expérience pouvaient peut-être, dans une certaine mesure, pallier le manque de formation. D'ailleurs, en 1998, 62,5 % des directrices québécoises accumulaient 10 ans et plus d'années d'expérience dans le domaine⁵⁴. Mais avec l'avènement des CPE et les nouveaux mandats qu'on leur confère, les gestionnaires n'ont d'autres choix, si elles veulent rester à la barre de ces nouvelles entreprises « socio-éducatives » et participer à leur développement, que de se mettre à jour en regard des grandes tendances en matière d'éducation de la petite enfance et de s'outiller au plan de la gestion d'entreprises à caractère social.

Les conflits de génération

Un aspect peu soulevé de la problématique de la formation a trait à ce qu'un de mes interlocuteurs a décrit comme étant le conflit des générations. L'arrivée massive de ces nouvelles cohortes d'éducatrices, détentrices de baccalauréat, de DEC ou de certificat en TÉSG, jeunes, formées à la nouvelle école pédagogique, ébranle quelque peu le confort tranquille dans lequel s'étaient réfugiées un certain nombre d'éducatrices plus âgées, formées par l'expérience et la pratique et qui, depuis une dizaine d'années, nous l'avons vu, se sont privées d'activités de perfectionnement professionnel, soit à cause des coûts trop élevés, des choix qui ne leur convenaient pas, des distances à parcourir ou du temps qui leur manquait. Toujours est-il qu'elles sont confrontées, dans leur quotidien, à de jeunes femmes motivées, qualifiées, pour qui la formation officielle est une donne essentielle. Des jeunes femmes qui remettent parfois en question les approches pédagogiques utilisées, les estimant désuètes ou carrément inacceptables. Des jeunes femmes qui privilégient des interventions plus structurées et qui sont à l'aise dans un milieu hiérarchisé où chaque intervenante à un rôle défini et connaît sa place dans la structure. De leur côté, les éducatrices de l'autre génération, surtout celles qui ont suivi le courant et espéraient filer doucement jusqu'à leur retraite, se sentent bousculées et elles ne sont pas prêtes à céder tout le terrain à ces petites nouvelles, bien intentionnées certes,

⁵² Helburn, S.W. (sous sa direction). Cost, Quality, and Child Outcomes in Child Care Centres. Denver, Colorado, Université de Denver, Département d'économie, Centre for Research and Social Policy, 1995, et Jorde Bloom, P., The Child Care Director : A Critical Component of Program Quality. Educational Horizons (printemps 1992), p. 138 à 145.

⁵³ Doherty, G. et al. (2000). Oui, ça me touche ! Une étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie. Centre for Work, Families and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), page 57.

⁵⁴ Doherty, G. et al. (2000). Oui, ça me touche ! Une étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie. Centre for Work, Families and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), page 60

mais à qui il manque tout un bagage d'expérience et de connaissances. Leurs droits, durement acquis, elles y tiennent et s'opposent à ce qu'on remette en question la « façon dont les choses se font ». L'adaptation des unes et l'intégration des autres ne s'avèrent pas un processus simple ni facile et les conflits sont inévitables. Les gestionnaires des CPE devront rapidement se pencher sur cette problématique puisque le climat de travail, essentiel à la qualité des services, deviendra rapidement insoutenable.

Inquiétudes relatives à la bâtisse et aux équipements

Avant – Nous avons vu que 80 % et plus du budget des garderies était affecté à la masse salariale, environ 10 % aux frais fixes. Il ne restait que 10 % pour l'achat de matériel et d'équipement et pour le programme éducatif. De sorte que toutes les garderies et notamment celles qui avaient de l'âge étaient mûres en 1998 pour entreprendre des réparations majeures, réparations que l'on avait constamment retardées, faute d'argent, ou parce que les priorités étaient ailleurs. De plus, la mise en œuvre du nouveau programme éducatif appelait, dans bien des cas, un réaménagement de l'espace physique.

Comme les règles budgétaires étaient imprécises – on ne savait rien pour le moment des règles budgétaires relatives aux subventions de développement et d'investissement, notamment pour le démarrage ou l'encadrement d'un projet de développement, pour l'achat d'une propriété ou la construction d'une installation, pour l'agrandissement, le réaménagement, et l'amélioration locative d'une installation – et que les CPE ne savaient pas au juste où ils en étaient financièrement et ce que l'avenir leur réservait, les gestionnaires étaient très réticentes à engager la corporation dans des dépenses substantielles d'immobilisation. Les conseils d'administration n'étaient pas plus chauds à l'idée. En même temps, tous et toutes voyaient bien ce qu'allait impliquer la croissance et la diversification des services du CPE. Dans peu de temps, trois ans au plus, on allait devoir gérer une, peut-être deux installations, et tout un réseau de services de garde en milieu familial. Il fallait carrément envisager d'agrandir, de déménager voire même de construire une autre bâtisse. Charge lourde à assumer dans le contexte de toutes les autres responsabilités accompagnant la réforme.

Maintenant – ce que l'on constate à l'usure, après quatre ans, c'est que le milieu s'est rapidement adapté aux exigences du changement. Contrairement à l'idée reçue, la capacité du milieu à développer de nouveaux services dépasse le plan d'expansion du gouvernement. En effet, des projets de développement émergent de partout, à la fois de centres de la petite enfance déjà établis et de nouveaux groupes promoteurs. Ils sont le résultat, il nous semble, d'une plus grande clarté des règles budgétaires, de l'effort de cohérence au chapitre des politiques et des programmes, de la volonté politique manifeste et surtout du dynamisme remarquable des services de garde et des groupes communautaires préoccupés par les questions touchant aux enfants et à leurs familles. Les centres de la petite enfance, leur personnel, leurs conseils d'administration se sentent investis de l'obligation de répondre à la demande de ces nombreux parents qui sont en attente d'une place à contribution réduite. Il leur revient à eux de faire en sorte que le réseau se développe et rapidement. Ils y mettent les bouchées doubles, en amont et

parfois en aval de la vague. Si certaines directrices n'ont pas trouvé les ressources qu'il leur fallait, soit au plan personnel ou professionnel, pour se mesurer à ces défis nouveaux et se transformer en directrices générales de moyennes entreprises et qu'elles ont dû céder la place, parfois à regret et dans des conditions difficiles, d'autres, en somme la forte majorité des directrices des défuntes garderies, étaient toute fin prêtes quant à elles pour l'aventure des centres de la petite enfance. Selon plusieurs interlocutrices bien informées, c'est avec de plus en plus d'assurance qu'elles mènent leur barque⁵⁵.

Moral des employées

Si le moral des employées était un problème pressant en 1998, il semblerait que l'effervescence que connaît le secteur actuellement ait changé cette donne. Nous l'avons vu, leur profession est reconnue, les emplois dans le secteur sont nombreux, les perspectives d'avancement se multiplient, les salaires sont bonifiés (un autre redressement est prévu en 2003), un régime de retraite est dans l'air de même que l'équité salariale. Le réseau est à mettre en œuvre un projet éducatif qui interpelle les intervenantes et requiert d'elles qu'elles participent activement à la démarche. Elles sont valorisées et sentent que l'on fait appel à leurs connaissances et compétences. Elles sont confirmées dans leur conviction qu'elles font une différence dans la vie des enfants. Ce sont d'ailleurs là les principales conditions que la population canadienne et québécoise associe à un « bon emploi »⁵⁶. La nouvelle notoriété des éducatrices s'accompagne aussi d'un sens accru des responsabilités et d'un véritable sentiment de fierté. Nombreux sont les centres de la petite enfance qui ont entrepris une démarche visant à se munir d'un code d'éthique portant sur leur pratique au quotidien⁵⁷. Les éducatrices qui œuvrent dans le volet installation des centres de la petite enfance donnent l'impression aujourd'hui d'avoir le vent dans les voiles alors qu'il y a à peine quatre ans elles avaient le moral dans les talons. Elles travaillent toujours aussi fort, mettent encore bien des heures et n'ont pas le meilleur salaire du monde, mais le fait qu'elles soient appréciées et que l'on reconnaissse l'importance de ce qu'elles font leur permet de maintenir le cap et de persister dans une profession tout aussi exigeante qu'enrichissante.

EN CONCLUSION

Les problèmes les plus pressants qui ont été soulevés en 1998 par les directrices du Québec s'articulaient autour de

- la réglementation, notamment en matière de formation,

⁵⁵ Conclusions tirées notamment des propos de Claudette Pitre-Robin, vice-président de Contertaction et de Francine Lessard, directrice générale de la Fédération des centres de la petite enfance du Québec.

⁵⁶ Réseaux canadiens de recherche en politique public (2001). Rapport final du projet des RCRPP sur l'évolution des relations en matière d'emploi. <http://lists.magma.ca:8080/T/A17.44.157.2.3278>

⁵⁷ Soulignons ici l'initiative à cet égard du Regroupement des centres de la petite enfance de la Montérégie qui a publié un code d'éthique à l'intention des éducatrices et du personnel éducatif des CPE.

- financement des services de garde, notamment la précarité financière, les salaires et conditions de travail et l'environnement physique
- l'administration, notamment la dotation en matière de personnel : le recrutement et la conservation des éducatrices
- l'attitude des employées, notamment leur moral et leur satisfaction au travail.

Il est très significatif de voir que ces problèmes recoupent les catégories et les prédicteurs directs et indirects de qualité en garderie tels qu'identifiés dans le cadre de l'étude 2 de *Oui, ça me touche !*, d'où l'importance qu'il y avait et qu'il a toujours de s'y attaquer.

TABLEAU 2.2 : PRÉDICTEURS DIRECTS ET INDIRECTS DE QUALITÉ EN GARDERIE

Assujettis à un règlement	Niveau de formation spécialisée en SÉGÉ des éducatrices
	Ratio adultes/enfants
	Structure organisationnelle
D'ordre financier	Niveaux de salaires versés aux éducatrices
	Loyers et services subventionnés
	Tarifs demandés pour la garde à temps plein
D'ordre administratif	Garderie sert de milieu de stage étudiant
	Nombre d'adultes dans le groupe
Relevant des attitudes	Niveau de satisfaction des employées à l'égard de leurs collègues et de leur milieu de travail

Source : Goelman, H. et al (2000). *Des milieux accueillants où l'on apprend : la qualité dans les garderies au Canada* (étude 2 de Oui, ça me touche!), tableau 6.5, page 79

Il existe de toute évidence d'autres questions qu'il aurait été intéressant d'aborder dans ce chapitre et qui portent leur lot de difficultés et de défis pour les CPE volet installation, mais parce qu'elles concernent également la garde en milieu familial et par extension la garde en milieu scolaire, j'ai choisi de leur réserver le dernier chapitre de ce document. Nous aborderons donc au chapitre 5 les six questions suivantes : formation et ratio, présence masculine, statut des responsables de garde en milieu familial, participation des parents et les PME communautaires.

Les centres de la petite enfance – volet milieu familial

INTRODUCTION

Pour le moment, les services de garde offerts par l’entremise des centres de la petite enfance (CPE) au Québec reposent essentiellement sur deux modes de garde : l’un en installation (abordé dans le chapitre 2) et l’autre en milieu familial. Dans ce chapitre-ci, nous allons nous pencher sur les services de garde en milieu familial et sur les raisons qui poussent le gouvernement à favoriser l’expansion de ce réseau et à en faire la pierre angulaire du système de garde au Québec. Nous allons soulever quelques-uns des écueils liés à cette politique. Enfin, nous allons parler des éducatrices en milieu familial, des mesures à prendre pour que leurs services de garde soient reconnus, appréciés et pour qu’elles occupent une place de choix au sein du réseau des services de garde sans but lucratif du Québec.

Une première lecture

Au Québec, le développement à court et à moyen terme du réseau des services éducatifs et de garde à l’enfance repose sur les services de garde en milieu familial coordonnés par les centres de la petite enfance.

Le gouvernement du Québec, en annonçant la création des centres de la petite enfance et l’expansion du réseau des services éducatifs et de garde à l’enfance en 1997, a publié un plan de développement sur neuf ans, c’est-à-dire de 1997 à 2006. À la lecture des deux tableaux 3.1 et 3.2⁵⁸, on constate la vitesse accélérée à laquelle il prévoyait développer les deux modes de garde. On allait créer au total 92 500 nouvelles places dont 55 600 en milieu familial (augmentation de 73,25 %) et 36 900 en installation (augmentation de 37,88 %).

Après presque quatre ans de mise en œuvre, il y a effectivement eu un développement plus accéléré en milieu familial qu’en installation. Le réseau des services de garde en milieu familial a grossi de 64,86 % par rapport à une croissance de 19,61 % en installation (au 31 mars 1997, on comptait 60 536 places en installation et en garderie et au 31 décembre 2000, on en comptait 75 305; au 31 mars 1997, on comptait 20 328 places en milieu familial et au 31 décembre 2000, on en comptait 54 254).

⁵⁸ Ministère de la Famille et de l’Enfance (1998). Communiqué de presse, 1^{er} avril 1998, en ligne : http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/c_presse/c980401a.htm.

TABLEAU 3.1 : NOUVELLES PLACES PRÉVUES

	1997 - 1998	1998 - 1999	1999 - 2000	2000 - 2001	2001 - 2002	2002 - 2003	2003 - 2004	2004 - 2005	2005 - 2006	Total
Installation et garderie N ^{bre} de places	1 800	5 900	5 200	4 300	4 400	4 600	4 700	3 900	2 100	36 900
Milieu familial N ^{bre} de places	1 300	8 800	12 900	9 000	7500	7 500	7 500	900	200	55 600
Total N ^{bre} de places	3 100	14 700	18 100	13 300	11 900	12 100	12 200	4 800	2 300	92 500

TABLEAU 3.2 : CROISSANCE DU RÉSEAU, EN INSTALLATION ET EN MILIEU FAMILIAL – PROJECTION

	1997 - 1998	1998 - 1999	1999 - 2000	2000 - 2001	2001 - 2002	2002 - 2003	2003 - 2004	2004 - 2005	2005 - 2006
Installation et garderie N ^{bre} de places	62 336	68 200 8,65	73 400 7,08	77 700 5,53	82 100 5,35	86 700 5,30	91 400 5,14	95 300 4,09	97 400 2,15
Milieu familial N ^{bre} de places	21 628 6,01	30 400 28,94	43 300 29,79	52 300 17,20	59 800 12,54	67 300 11,14	74 800 10,02	75 700 1,18	75 900 0,26
Total N ^{bre} de places	83 964 3,69	98 600 14,90	116 700 15,50	130 000 10,23	141 900 8,38	154 000 7,85	166 200 7,34	171 000 2,80	173 300 1,32

Pourquoi le gouvernement du Québec a-t-il choisi de privilégier le développement des services de garde en milieu familial ?

Une question de préférence des parents

Le gouvernement répondra que c'est d'abord et avant tout en réponse à une préférence exprimée par les parents. Parce qu'il faut dire que, parallèlement à l'annonce de l'expansion du réseau des services de garde et de la création des centres de la petite enfance, le gouvernement a tenu à affirmer que les services éducatifs et de garde à l'enfance ne venaient d'aucune manière remplacer les parents. Ils étaient, au contraire, une mesure de soutien à leur rôle parental. Ils venaient les appuyer dans leur tâche et, dans la mesure du possible, ils devaient correspondre à un choix des parents.

Une étude menée par le Bureau de la statistique du Québec sur les besoins des familles en matière de services de garde a fait ressortir « *que les parents québécois privilégièrent la garde dans un milieu familial pour les enfants en bas âge [et] que la garderie prend la tête pour les trois ans et plus ...* »⁵⁹. Par ailleurs, il est intéressant de noter que malgré la nette préférence exprimée par les parents – soit la moitié de tous les parents – pour la garde au domicile de l'enfant lorsque celui a moins de deux ans, à ce jour, la politique du gouvernement du Québec en matière de services de garde ne tient aucunement compte de ce mode de garde particulier. (Cf. Annexe A - Quelques mots sur la préférence exprimée par les parents pour la garde en milieu familial).

TABLEAU 3.3 : PRÉFÉRENCE DES PARENTS SELON L'ÂGE DES ENFANTS, 1999

Groupe d'âge	Installation (garderie)	Milieu familial
Moins de 1 an	15,9 %	79,3 %
1 an à moins de 2 ans	22,5 %	73,9 %
2 ans	38,6 %	58,4 %
3 ans	57,6 %	40,1 %
4 ans	69,3 %	28,9 %

C'est dans ce contexte que le gouvernement a choisi de mettre l'accent sur le développement des places en milieu familial puisqu'en 1997, au moment du lancement de la réforme, on comptait beaucoup moins de places en milieu familial qu'en installation - soit environ 20 000 par rapport à 58 000.

Parce que ça coûte moins cher et que c'est plus rapide

Il est certain que le gouvernement, afin de s'assurer l'appui de la population pour une initiative de l'envergure de sa réforme des services de garde, devait et doit se préoccuper de la préférence des parents en matière de services éducatifs et de garde à l'enfance. Par ailleurs, il est singulièrement heureux qu'autant de parents aient dit privilégier la garde en milieu familial puisque, dans le contexte actuel, c'est également le mode de garde qui coûte le moins cher et est le plus rapide à développer.

S'il est moins cher et plus rapide à développer que les services de garde en installation, c'est qu'il s'appuie sur une infrastructure déjà bien en place. Je l'ai mentionné auparavant, 28,2 % des enfants de 0 à 12 ans qui se faisaient garder sur une base régulière en 1998 fréquentaient un service de garde en milieu familial non

⁵⁹ Bureau de la statistique du Québec (1999). Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde. Éditeur officiel du Québec, page 40.

coordonné par un CPE, l'équivalent de 76 700 places⁶⁰. Sachant qu'une RGMF non réglementée accueille en moyenne 4,1 enfants⁶¹, on peut conclure, sans être trop loin de la réalité, que le Québec disposait, en 1998, d'un bassin de 18 700 responsables de garde en milieu familial dont les services pourraient éventuellement être intégrés au réseau reconnu des CPE.

Évidemment l'encadrement, le soutien et le contrôle de ces services de garde par les CPE engendrent des coûts de même que le versement des subventions aux RGMF pour les places à contribution réduite mais le gouvernement, dans le contexte actuel, ne verse pas de subventions aux RGMF au chapitre de l'immobilisation ou de l'amélioration locative, des équipements, des fournitures, du loyer et de l'hypothèque ni au chapitre du fonctionnement du service de garde en tant que tel. Ces coûts sont entièrement assumés par la responsable du service de garde en milieu familial. Il faut certes les prendre en compte lorsque l'on détermine le coût de revient d'un service de garde en milieu familial, et nous allons y revenir plus loin, mais l'État, quant à lui, n'a pas à s'en préoccuper dans son plan de développement et de financement, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il planifie la création de places en installation. Créer des places en milieu familial lui coûte, par conséquent, moins cher que d'en créer en installation.

On le voit, les centres de la petite enfance disposaient des éléments propices à une croissance rapide de leur volet familial dans la mesure où les RGMF non régies déjà actives acceptaient de se joindre au réseau réglementé.

Pour capitaliser sur une main-d'œuvre disponible

S'appuyer sur les aspirations des parents : On sait qu'un bon nombre de parents (les mères principalement), s'ils en ont les moyens financiers ou autres, à la naissance d'un enfant, choisissent de rester à la maison pour s'occuper de leur nouveau-né. En 1997, 42 % des naissances ont effectivement donné lieu à des congés de maternité et à des congés parentaux⁶². Depuis, les gouvernements du Québec et du Canada ont même décidé de bonifier leurs politiques respectives en matière de congé de maternité et parental afin de répondre aux aspirations des parents et pour en démocratiser l'accès. Mais en dépit de ces bonifications, on sait bien que les familles dont un des parents ou le parent unique décident de rester à la maison pour s'occuper des enfants subissent d'importantes pertes pécuniaires à court et à long terme, surtout si la période s'allonge sur plusieurs années.⁶³

⁶⁰ Pour arriver à ce chiffre, nous avons effectué une simple règle de trois. En 1998, 8 % des enfants de 0 à 12 ans fréquentaient un service de garde en milieu familial coordonné par un CPE. Le réseau comptait alors 21 761 places en milieu familial. $8,0 = 21\,761$ et $28,2 = 76\,700$.

⁶¹ Fédération canadienne des services de garde à l'enfance (1998). Gagner sa vie comme responsable d'un service de garde : enquête sur les personnes responsables d'un service de garde en milieu familial non réglementé, tableau 4.1. FCSGE (Ottawa).

⁶² Childcare Resource and Research Unit (2000). Early childhood care and education in Canada : Provinces and Territories 1998 – Québec. En ligne : <http://www.childcarecanada.org/pt98/pq2.html>.

⁶³ Cleveland, G. et Krashinsky, M. (1998). Les avantages et les coûts liés à de bons services de garde à l'enfance : justification économique en faveur de l'investissement public dans nos jeunes enfants. Université de Toronto à Scarborough, chapitre premier.

Lorsque des chercheurs ont demandé à des RGMF ce qui les avait motivées à offrir un service de garde en milieu familial, quoique « l'amour des enfants et le désir de travailler avec eux » se soit classé en tête de liste (68,0 %), « vouloir se faire un revenu tout en s'occupant de ses propres enfants » a suivi de très près (66,2 %)⁶⁴. On peut présumer que beaucoup de RGMF ont vu dans la garde en milieu familial une façon de se prémunir contre des pertes financières, de gagner leur vie et de subvenir aux besoins de leur famille tout en ayant la possibilité de prendre soin et d'éduquer leurs propres enfants. Selon les données de l'étude 3 de *Oui, ça me touche !*, 29,9 % des RGMF avaient au moins un enfant âgé de moins de 5 ans à la maison⁶⁵. Le gouvernement, donc, en favorisant le développement de la garde en milieu familial, s'inscrit dans le courant et mise sur une tendance déjà existante. Beaucoup de mères souhaitent en effet rester à la maison avec leurs enfants lorsqu'ils sont jeunes. Une façon donc de concilier les aspirations des parents avec des orientations politiques.

Réinsertion sociale et économique : En 1996, 64,3 % des mères chefs de famille monoparentale avec des enfants de moins de 6 ans n'étaient pas actives sur le marché du travail rémunéré et ces familles comptaient parmi les familles québécoises les plus pauvres. À l'instar d'autres gouvernements, celui du Québec s'est penché sur une panoplie de mesures pour favoriser la réinsertion sociale et économique de ces mères. Nous ne discuterons pas ici de l'à-propos, de la pertinence ni du bien-fondé des diverses mesures mises de l'avant par l'État québécois à cet égard. Je veux simplement souligner que la garde en milieu familial est apparue comme une des options retenues par le gouvernement pour aider ces familles à améliorer leur sort et permettre aux mères bénéficiaires d'aide sociale de réintégrer graduellement le marché du travail. Notons qu'en 2000, le taux d'activités des mères chefs de famille monoparentale était de 44,8 % par rapport à 35,7 % en 1996.

Réponse sur mesure dans les petites municipalités et les milieux ruraux

Au Québec, la garde en milieu familial, coordonnée ou non par un CPE, est davantage répandue par rapport à la garde en installation (garderie) dans ces régions où les familles sont dispersées sur l'ensemble d'un territoire plutôt que concentrées dans une ville de moyenne ou de grande taille. Ainsi, dans les petites municipalités et villages, en 1998, 54,1 % des enfants québécois qui se faisaient garder fréquentaient un service de garde en milieu familial tandis que sur l'île de Montréal, par exemple, ce pourcentage n'était que de 22,1 % et dans les moyennes et grandes villes, il était respectivement de 38,2 % et de 37,3 %.⁶⁶

Le propre des milieux ruraux et des petites municipalités éloignées des grands centres urbains est l'étalage de leur population, sa dispersion sur l'ensemble d'un territoire

⁶⁴ Doherty et al (2000). Qui, ça me touche ! Des milieux accueillants où l'on apprend – la qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada (2001). Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), tableau 4.5.

⁶⁵ *Idem*, tableau 3.3

⁶⁶ Bureau de la statistique du Québec (1999). Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde, tableau 3.1.2, page 55.

relativement vaste. C'est aussi le travail saisonnier : la pêche, l'agriculture, la forêt, le tourisme – quand ce n'est pas le chômage et l'aide sociale. De sorte que, même s'il y a place en région pour des services de garde en installation et que cette formule a sa raison d'être et peut atteindre la viabilité, la garde en milieu familial présente des avantages – notamment souplesse et décentralisation – que l'on ne peut pas nier. D'ailleurs, l'Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde montre que, lorsque la garde en milieu familial est le mode de garde privilégié par les parents, tous groupes d'âge confondus, c'est dans les petites municipalités et les villages qu'elle est la plus populaire.⁶⁷

Pourquoi le gouvernement du Québec a-t-il décidé d'intégrer la garde en milieu familial aux centres de la petite enfance ?

Une fois la décision prise de faire reposer le développement à court et à moyen terme du système de services éducatifs et de garde à l'enfance du Québec sur les services de garde en milieu familial – décision que je commenterai en conclusion de cet article – et étant donné le caractère éminemment privé de ce mode de garde, il fallait que le gouvernement du Québec trouve un endroit où loger ces services de garde, un compromis acceptable à la frontière du réseau des services de garde sans but lucratif et du réseau des garderies commerciales (à but lucratif).

Pour leur conférer un caractère communautaire

Au départ, le gouvernement du Québec, on l'a vu, a exclu la possibilité de soumettre le développement des services éducatifs et de garde à l'enfance aux strictes lois du marché. L'injection massive de fonds dans le secteur sans but lucratif et la préférence pour des services de type communautaire en font foi. Par contre, force est d'admettre que les services de garde en milieu familial sont tous et chacun de petites entreprises autonomes sous la gouverne d'une propriétaire unique qui tire ses revenus directement des services de garde rendus. Dans certains cas, on a même affaire à une petite entreprise, dotée d'une employée qui agit à titre d'assistante auprès de la responsable et propriétaire du service de garde⁶⁸.

Les centres de la petite enfance, ces organismes parapluies autonomes et sans but lucratif, confèrent aux services de garde en milieu familial qu'ils encadrent et coordonnent leur dimension communautaire, tout comme le faisaient, avant eux, les agences de services de garde en milieu familial. Par le biais des centres de la petite enfance, les services de garde en milieu familial réglementés sont intégrés au plan de développement en matière de services éducatifs et de garde à l'enfance du gouvernement. Les places subventionnées accordées aux RGMF sont le résultat de décisions prises à l'échelle régionale dans le cadre d'une concertation communautaire entre parties

⁶⁷ *Idem*, chapitre 1.

⁶⁸ Au Québec, la réglementation permet à une responsable de garde qui voudrait accueillir un maximum de neuf enfants de le faire si elle est assistée d'une autre adulte.

intéressées. Les centres de la petite enfance sont au nombre de ces parties intéressées et c'est par leur entremise que les RGMF ont voix au chapitre - contrairement aux garderies commerciales qui font directement leur propre représentation.

Les services de garde en milieu familial coordonnés par les centres de la petite enfance reçoivent des subventions gouvernementales pour des places à contribution réduites (places à 5 dollars), pour l'accueil de poupons et d'enfants ayant des handicaps. C'est au CPE de voir à ce que les fonds publics servent aux fins prévues par la loi et la réglementation.

Par souci de qualité

On le soupçonnait dans le milieu depuis fort longtemps et une recherche récente réalisée au Canada et au Québec⁶⁹ est venue le démontrer : au-delà de la réglementation, le fait qu'une éducatrice en milieu familial puisse échanger avec des consœurs et collègues de travail par l'entremise d'un organisme local ou d'un réseau de RGMF constitue un des principaux facteurs de qualité en garde familiale. Les centres de la petite enfance, de par leur mandat, ont la responsabilité, entre autres choses, de promouvoir la mise sur pied de cours de formation et de perfectionnement à l'intention des RGMF et de leur offrir un soutien technique et professionnel⁷⁰. Le ministère de la Famille et de l'Enfance leur octroie des budgets pour ce faire. Une bonne compréhension de ce mandat ainsi que des besoins des RGMF pourrait leur permettre de faire de ces obligations conférées par la Loi des moments privilégiés d'apprentissage et d'échanges entre éducatrices et ainsi contribuer de façon significative à assurer la qualité des services offerts en milieu familial.

Pour promouvoir l'utilisation de services de garde en milieu familial régis

Lorsque des parents sont à la recherche d'un service de garde en milieu familial, étant donné toute la publicité entourant le programme des places à 5 dollars, ils ont tendance à s'adresser à un centre de la petite enfance dont tous les services de garde sont réglementés. Les CPE ont en main toutes les données : caractéristiques du milieu de garde, lieu où il se trouve, exigences particulières, heures d'ouverture, etc. pour faciliter les jumelages parents et responsables de garde et en assurer la réussite. Les parents sont accompagnés dans leur démarche pour trouver un service de garde en milieu familial qui leur convienne et convienne à leur(s) enfant(s). Ils découvrent graduellement que les avantages de confier leur(s) enfant(s) à une responsable de garde régie qui doit se conformer à des normes et qui fait partie d'un système reconnu surclassent les bénéfices ponctuels de négocier des ententes privées avec des personnes qui n'ont, à toutes fins pratiques, aucun compte à rendre à personne.

⁶⁹ Doherty et al (2000). Oui, ça me touche ! Des milieux accueillants où l'on apprend – la qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada (2001). Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), chapitre 8.

⁷⁰ Gouvernement du Québec (1997). Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance. Article 9.

Pour aider à la mise en œuvre du programme éducatif

Les grandes lignes du programme éducatif, prôné par le ministère de la Famille et de l’Enfance, visent à favoriser le développement des enfants, leur permettre de s’épanouir pleinement et les préparer à rentrer à l’école. En intégrant les services de garde en milieu familial au sein d’une même instance, on peut offrir à toutes les RGMF une formation semblable, leur offrir le soutien nécessaire et faire les suivis qui s’imposent de façon à s’assurer de la cohérence et de la similitude des approches éducatives, quels que soient les milieux où elles œuvrent.

Pour faciliter le décloisonnement

Il existe un cloisonnement entre les services de garde offerts en milieu familial et ceux qui sont offerts en installation. Ce n’est pas étonnant puisque les deux modes de garde sont le résultat de deux cultures différentes, une plus traditionnelle qui s’inspire de valeurs familiales et du rôle traditionnellement réservé aux mères, et l’autre plus collective qui s’inspire de la diversité, de l’ouverture sur les autres et d’une certaine professionnalisation du rôle d’éducatrice. Ce n’est pas pour dire qu’en garde familiale les valeurs d’ouverture et le professionnalisme sont inexistant et qu’en garderie, on rejette d’emblée les valeurs familiales et le dévouement mais plutôt pour illustrer le fait que chaque mode de garde, au fil des ans, s’est bâti un réseau qui lui est propre et s’est donné une infrastructure distincte de celle de l’autre.

Les deux modes de garde, en faisant partie d’une même infrastructure, seront appelés, par la force des choses et avec le temps, à se concerter davantage. Ils s’influenceront mutuellement. Les échanges entre éducatrices, gestionnaires, parents et administrateurs, au quotidien et dans le cadre de formations et de rencontres seront inévitables. Le centre de la petite enfance est un lieu tout indiqué pour amorcer un véritable processus d’intégration et d’harmonisation des services de garde régis au Québec. Pour le moment, seuls deux modes de garde sont régis et subventionnés par l’État, mais on voit le jour où les haltes-garderies, les jardins d’enfants, et même les services de garde au domicile du parent pourraient faire partie de la gamme de services éducatifs et de garde à l’enfance offerts aux familles québécoises. (Cf. chapitre 2 pour une discussion autour de la diversification des services).

L’intégration des services de garde en milieu familial au centre de la petite enfance, leur coordination, leur planification, l’harmonisation de l’ensemble des services de garde régis sont autant de moyens, du point de vue du gouvernement, d’assurer une meilleure qualité des services de garde offerts en milieu familial, de rendre compte de l’utilisation des fonds publics et de maximiser l’utilisation des ressources disponibles.

Une deuxième lecture

La perception des parents correspond-elle à la réalité ?

Les parents affirment apprécier la garde en milieu familial pour une variété de raisons: sa souplesse, le nombre restreint d'enfants reçus et leurs âges différents, le fait que tous leurs enfants puissent s'y faire garder ensemble, la continuité de la relation avec une même adulte et l'environnement familial recréé. C'est aussi le mode de garde, outre la garde au domicile, qu'ils préfèrent pour leurs nourrissons et bambins.

Qu'en est-il de la souplesse ?

Par souplesse, on entend généralement la capacité d'un service de garde à s'adapter aux besoins diversifiés de sa clientèle. Cela peut signifier étendre ses heures d'ouverture au-delà de 18 heures pour répondre aux besoins des parents qui travaillent en soirée, garder des enfants à coucher, ouvrir très tôt le matin, accueillir des enfants la fin de semaine, sur une base occasionnelle, à temps partiel ou sur appel. Cela peut aussi vouloir dire qu'on n'est pas tenu de signer d'entente de service. Cette souplesse souhaitée influe substantiellement, il va sans dire, sur les conditions de travail des éducatrices en milieu familial. Ce qui peut paraître un avantage pour les parents, les clients, peut être vécu comme un désavantage par les éducatrices qui déjà, par souci de répondre aux besoins des parents, travaillent de très longues heures – en moyenne 56,2 heures par semaine – et subissent des fluctuations importantes de revenus étant donné que les parents n'ont habituellement pas à payer de frais de garde si leurs enfants sont absents pour une période prolongée (maladie, vacances, etc.).

Voyons voir. Dans son rapport sur la situation des centres de la petite enfance et des garderies en 1999, le ministère de la Famille et de l'Enfance indique que dans 65,6 % des composantes *milieu familial* des CPE, un certain nombre de RGMF offraient régulièrement des services de garde le soir (498 - environ 9%), la nuit (254 - environ 5,0 %) ou la fin de semaine (349 - environ 6,5 %)⁷¹. Dans l'étude *Oui, ça me touche !*, nous avons trouvé que 14,3 % des RGMF accueillaient des enfants avant 7 heures le matin et 7,1 % en accueillaient après 18 heures – dont 2,4 % après 19 heures⁷². Ces pourcentages sont supérieurs à ce que l'on voit en installation où une minorité seulement de services de garde offrent des services en dehors des créneaux réguliers et, lorsqu'elles le font, c'est avec une deuxième équipe d'éducatrices.

Il apparaît donc que la garde en milieu familial est relativement souple, en tous cas plus flexible que la garderie. Mais ce dont il faut être conscient c'est qu'en garde familiale, une seule personne couvre la totalité des heures de garde puisque la réglementation exige des responsables de garde qu'elles soient constamment en présence

⁷¹ Ministère de la Famille et de l'Enfance (2000). Situation des centres de la petite enfance et des garderies en 1999, page 53. Éditeur : auteur.

⁷² *Idem*, section 5.3.

des enfants dont elles ont la charge. Cela implique que lorsqu'elles offrent de la garde 18 ou 24 heures par jour, elles n'ont aucun moment de répit et ne disposent d'aucun temps réservé à leur propre famille. Ce dernier aspect fait d'ailleurs partie des stress importants ressentis par les RSGM en rapport à leur travail⁷³ et, on s'en doute bien, le stress agit directement sur la qualité des interactions entre l'éducatrice et les enfants gardés.

Pour ce qui est d'accueillir des enfants à temps partiel, occasionnellement et sur appel, il n'a pas été possible de trouver de données à cet égard propres aux RGMF du Québec. Par contre, j'ai consulté des CPE et on m'a dit que depuis l'avènement du programme des places à 5 \$, il y avait de moins en moins d'enfants gardés à temps partiel. La plupart des parents optent pour la garde cinq jours semaines maintenant qu'ils peuvent se le permettre financièrement. Et puis, il est beaucoup plus intéressant pour une RGMF de combler ses places avec des enfants qui fréquentent son service sur une base régulière et à temps plein. Il est plus facile d'appliquer le programme éducatif ; elle doit jongler avec moins de familles, moins de parents et moins de besoins variés ; et les enfants s'habituent mieux les uns aux autres. Étant donné la forte demande pour des places à contribution réduite, la RGMF a le loisir de sélectionner une clientèle qui lui permet d'avoir des conditions de travail plus propices. Quant à la garde sur une base occasionnelle ou sur appel, elle est devenue pratiquement inexistante. Les parents doivent nécessairement être inscrits au centre de la petite enfance pour bénéficier d'une place à contribution réduite et compte tenu de la forte demande, toutes les places disponibles sont occupées. Les RGMF accréditées par un CPE ne peuvent pas recevoir d'enfants sur une base privée.

Dans quelle mesure donc, compte tenu de ce qui précède, les services de garde offerts en milieu familial, du moins ceux qui sont coordonnés par les CPE au Québec, ont-ils la souplesse qu'on leur prête ? Il semblerait que ce soit dans la mesure où les RGMF acceptent des conditions de travail qui sont à leur détriment et qui, en bout de ligne, pourraient nuire à la qualité des services qu'elles offrent.

Qu'en est-il de la taille et de la composition des groupes d'enfants ?

Au Québec, la responsable d'un service de garde en milieu familial coordonné par un CPE peut recevoir « *1^o en incluant ses enfants de moins de 9 ans, au plus six enfants parmi lesquels au plus deux enfants peuvent être âgés de moins de 18 mois ou 2^o si elle est assistée d'une autre personne adulte et en incluant leurs enfants de moins de 9 ans, au plus neuf enfants parmi lesquels au plus quatre enfants peuvent être âgés de moins de 18 mois*

Le rapport du MFE sur la situation des CPE indique que « *près de six RGMF sur dix (58,3 %) gardent entre 4 et 6 enfants, soit un peu plus de la moitié de tous les enfants*

⁷³ Doherty et al (2000). Oui, ça me touche ! Des milieux accueillants où l'on apprend – la qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada (2001). Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), tableau 4.7.

⁷⁴ Gouvernement du Québec (1997). Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance. Article 1.

gardés ; 26,1 % des RGMF gardent entre 7 et 9 enfants, soit 38,9 % de l'ensemble des enfants gardés ; 15,7 % des RGMF gardent entre 1 et 3 enfants, ce qui représente 6,7 % de l'ensemble des enfants »⁷⁵. Au total, toujours selon ce rapport, les RGMF du Québec gardent en moyenne 5,5 enfants chacune. (Cf. Annexe A - Lien entre la taille du groupe d'enfants reçus en milieu familial et la rémunération des responsables de garde)

D'autre part, dans *Oui, ça me touche !*, on a vu que la composition des groupes d'enfants était extrêmement variée en garde familiale. Il n'était pas rare en effet qu'une même éducatrice en milieu familial accueille en même temps un poupon, un enfant de deux ans, trois enfants de trois-quatre ans et un enfant de six ans ou plus. Cette tendance aux groupes multiâges, observée en milieu familial, reflète une autre tendance, à savoir celle d'accueillir des enfants de la même famille. À l'échelle du Québec, 69 % des RGMF accueillent les enfants d'une même famille⁷⁶.

Par conséquent, au Québec, la majorité des parents dont les enfants sont gardés dans un service de garde en milieu familial coordonné par un CPE ont la satisfaction de savoir que leur enfant se fait garder dans un petit groupe, qu'il ou elle a de bonnes chances d'avoir des amis d'âges différents et de grandir avec son petit frère ou sa grande sœur. Ils savent aussi que leur enfant est toujours en présence de la même adulte, qu'elle peut apprendre à bien le connaître et stimuler son développement au travers ses différentes phases. Et dans le cas des enfants qui sont dans un groupe de 7 à 9 enfants, même si le groupe est légèrement plus nombreux, les avantages du groupe multiâge et de la présence d'enfants d'une même famille demeurent. Sans compter que les enfants sont en présence de deux adultes et que cette dynamique, la recherche l'a démontré, a un effet bénéfique sur la qualité⁷⁷.

Qu'en est-il de l'environnement familial ?

Les parents qui optent pour la garde en milieu familial ne s'en cachent pas. Ils souhaitent que le quotidien de leur enfant ressemble le plus possible à celui qu'il ou elle connaît à la maison, entouré de nombreux petits amis. Pour eux, la socialisation de leur enfant, avant l'entrée à l'école, passe par un environnement familial élargi. Quelles sont au juste leur perception et leur définition d'un environnement dit familial ? Pensent-ils à l'organisation et au fonctionnement d'un service de garde où les enfants circulent d'une pièce à l'autre de la maison au rythme et selon la nature des activités du moment : ils prennent la collation à la table de cuisine, visionnent une émission pour enfants au salon, bricolent dans la salle de jeux, font leur sieste dans une chambre à coucher ? Est-ce lié dans leur esprit à la responsable de garde et à sa famille, au fait que les membres de la famille participent au quotidien des enfants : l'adolescente, au retour de l'école, aide aux devoirs ou fait des bricolages avec les petits, le conjoint prend son dîner avec les enfants,

⁷⁵ Ministère de la Famille et de l'Enfance (2000). Situation des centres de la petite enfance et des garderies en 1999, page 46. Éditeur : auteur.

⁷⁶ Doherty et al (2000). Oui, ça me touche ! Des milieux accueillants où l'on apprend – la qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada (2001). Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), chapitre 5, section 5.2.

⁷⁷ *Idem*, tableau 7.1.

grand-maman les accompagne au parc ? (Cf. Annexe A – Qu’entend-on par milieu « familial »?)

De toute évidence, on ne peut pas répondre pour tous les parents, et une définition unique d’environnement familial ne pourrait être satisfaisante et n’est pas non plus souhaitable. La dimension familiale d’un service de garde en milieu familial et son actualisation au quotidien sont donc des concepts à examiner de plus près. La garde en milieu familial, coordonnée auparavant par les agences de garde et aujourd’hui par les CPE, a évolué singulièrement depuis ses vingt années d’existence au Québec et les attentes à son sujet aussi. Les personnes qui s’engagent dans ce travail le font avec intentionnalité. Les chercheurs de *Oui, ça me touche !* ont trouvé que seule une minorité de RGMF choisissaient de faire ce métier parce qu’elles ne se trouvaient pas d’autre emploi ou pour rendre service à quelqu’un. Les RGMF jonglent avec plusieurs motivations mais les principales sont leur amour des enfants, le désir de travailler auprès d’eux et vouloir gagner leur vie tout en s’occupant de leurs propres enfants⁷⁸. Les conditions qui leur sont faites dans le contexte actuel de l’organisation des services de garde en milieu familial au Québec leur permettent certes de travailler avec des enfants et de s’occuper des leurs, mais sont loin de leur fournir les moyens de gagner leur vie de façon satisfaisante. Les pressions qu’exercent les RGMF du Québec⁷⁹ pour améliorer leur rémunération et leurs conditions de travail devront être prises en compte et analysées sous un nouvel angle. Cela exigera un réexamen de ce que comporte la garde en milieu familial, de son contexte et du milieu dans lequel elle s’exerce. Quelques-uns des enjeux à ce chapitre sont repris en conclusion de cet article.

Qu’en est-il des poupons ?

On l’a vu au début de ce chapitre, un pourcentage élevé de parents québécois privilégie la garde en milieu familial pour leurs enfants en bas âge. En 1998, selon l’enquête menée auprès des RGMF réglementées, 17,6 % de leur clientèle avaient moins de 18 mois⁸⁰. Ce pourcentage est deux fois plus élevé qu’en installation, où les places poupons comptent pour un peu plus de 8,0 % de l’ensemble des places disponibles⁸¹, mais il demeure tout de même inférieur à ce qu’il faudrait pour répondre à la demande. Au Québec, le gouvernement verse une allocation additionnelle aux RGMF qui accueillent des poupons et, qui plus est, récemment, cette allocation est passée de 6,50 \$ par enfant à 8,50 \$. L’incitatif financier est réel et malgré cela les RGMF sont récalcitrantes à accueillir des poupons aux dires des gestionnaires des CPE. Concilier les besoins des poupons, qui sont nombreux et nécessitent d’être satisfaits sur-le-champ, avec ceux des enfants plus vieux

⁷⁸ Doherty et al (2000). Oui, ça me touche ! Des milieux accueillants où l’on apprend – la qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada (2001). Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), tableau 4.5.

⁷⁹ Cf. Association des éducatrices en milieu familial du Québec (www.aemfq.com) et Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (<http://ceq.qc.ca/fede/fipeq.htm>)

⁸⁰ Fédération canadienne des services de garde à l’enfance (1998). Gagner sa vie comme responsable d’un service de garde : enquête sur les personnes responsables d’un service de garde en milieu familial réglementé. FCSGE (Ottawa), tableau 4.1.

⁸¹ Ministère de la Famille et de l’Enfance (2000). Situation des centres de la petite enfance et des garderies en 1999. Tableau 5.4. Éditeur : auteur.

n'est pas nécessairement simple si l'on veut s'assurer de la qualité de ses interventions. Beaucoup de responsables de garde, pour accueillir un ou deux poupons, restreignent la taille de leur groupe ou engagent une assistante. Malgré la subvention additionnelle, financièrement, elles sont perdantes. On ne doit pas s'étonner donc de constater que beaucoup de RGMF refusent d'accueillir des poupons dans le cadre de groupes multiâges ou alors proposent de se spécialiser auprès de cette clientèle à condition de bénéficier de dispositions spécifiques : ratio différent, tarif plus élevé, programme éducatif modifié, équipement, etc.

Il faut, par ailleurs, se questionner sur le bien fondé de mettre en place une série de mesures financières ou autres pour inciter les RGMF à accueillir des poupons si ces mesures ne sont pas accompagnées des soutiens nécessaires et de la formation requise pour habiliter les éducatrices à intervenir de façon appropriée auprès de cette clientèle. L'étude 3 de *Oui, ça me touche* a trouvé que la présence d'enfants de moins de 18 mois dans les milieux de garde familiale observés était susceptible de nuire à la qualité globale de ces services⁸². Il faut savoir que la garde de poupons exige, certes, les qualités de maternage recherchées par les parents, mais qu'elle exige également une connaissance approfondie du développement des enfants et des mécanismes qui stimulent leurs apprentissages sociaux, affectifs et intellectuels. S'il est un groupe d'âge où tous les efforts doivent être faits pour assurer aux enfants une chance égale dans la vie, c'est bien lorsqu'ils sont encore nourrissons.

EN CONCLUSION

Si on accepte que le développement du réseau des services éducatifs et de garde à l'enfance repose principalement sur les services de garde en milieu familial ...

Il faudra écouter les doléances des RGMF.

Pour le moment, on constate beaucoup d'insatisfaction chez les responsables de services de garde en milieu familial coordonnés par les centres de la petite enfance, insatisfaction qui ira en augmentant à moins que les RGMF n'aient davantage prise dans les décisions qui les concernent. Il faut savoir que les transformations dans le réseau des services éducatifs et de garde à l'enfance au Québec, intervenues depuis 1997 : la création des centres de la petite enfance, l'avènement du programme de places à contribution réduite, le resserrement de la réglementation, pour ne nommer que celles-là, ont été faites sans que les RGMF aient voix au chapitre et ne soient consultées. Les RGMF ne considéraient plus depuis longtemps que les agences de services de garde en milieu familial parlaient en leur nom et défendaient leurs intérêts. Au moment où il aurait été important qu'elles

⁸² Doherty et al (2000). *Oui, ça me touche ! Des milieux accueillants où l'on apprend – la qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada* (2001). Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), section 8.6.

soient regroupées et solidement représentées, aucune organisation ne s'est manifestée pour porter leur cause.

La donne a changé. Les RGMF se sont organisées. Quelques organisations se démarquent et rallient un nombre croissant d'éducatrices. Déjà, elles siègent aux différentes tables de concertation mises en place par le gouvernement et elles apportent une dimension au débat qu'on n'a pas eu l'habitude d'écouter ni la volonté d'entendre dans le milieu des services de garde sans but lucratif. Le discours des RGMF s'apparente souvent, il ne faut pas se le cacher, à celui des propriétaires de garderies commerciales. Ces femmes qui offrent des services de garde à l'enfance gèrent néanmoins leur propre petite entreprise. Leur amour des enfants et la passion qu'elles apportent à leur profession ne les empêchent pas de rechercher la rentabilité. Pour une travailleuse autonome, contrairement à une éducatrice salariée, la rentabilité passe par la liberté de fixer ses tarifs de garde, de déterminer le nombre d'enfants qu'elle veut accueillir, et d'organiser et d'aménager son milieu de garde comme elle le juge opportun (dans le respect des normes gouvernementales).

Je l'ai mentionné auparavant, la garde en milieu familial, coordonnée par un CPE, est à la frontière des services de garde sans but lucratif et des garderies commerciales. Il faut composer avec cette réalité. Le défi consiste à écouter les RGMF et à prendre en compte leurs doléances et intérêts « privés » tout en les incitant à vouloir participer et contribuer, à part entière, à la mission éducative, communautaire et collective des centres de la petite enfance.

Il faudra que les RGMF s'ouvrent à la dimension communautaire et collective de leur profession.

Les RGMF au Québec peuvent choisir de travailler à l'extérieur du réseau des services de garde en milieu familial réglementés. Si tel est leur choix, elles sont libres de fixer les tarifs qu'elles veulent, d'aménager et d'organiser leur milieu de garde comme elles l'entendent, d'accueillir la clientèle qui leur convient (maximum de six enfants incluant les leurs), de travailler selon l'horaire qu'elles désirent, de trouver les soutiens où bon leur semble, etc. Leur statut de travailleuse autonome et d'entrepreneure s'exprime en toute liberté.

D'autre part, si elles choisissent de s'associer à un centre de la petite enfance, c'est de toute évidence parce qu'elles y décèlent des avantages – sans quoi elles continueraient à travailler hors réseau. Voici, selon le rapport qu'ils soumettent annuellement au MFE, l'énumération, par ordre de fréquence, des services potentiellement offerts par les CPE aux RGMF qu'elles encadrent :

- distribution de formulaires et modèles divers;
- soutien pédagogique, formation, activités sociales destinées aux RGMF;
- interventions auprès des partenaires du milieu;
- animation auprès des enfants;

- services d'achats collectifs;
- ludothèque;
- activités sociales avec les parents;
- prêt d'équipement pour les poupons;
- matériathèque;
- perception des frais de garde.

Il est intéressant de constater, à la lecture du tableau 3.4, que les principales raisons qui motivent les RGMF à s'associer à un CPE s'articulent autour de deux pôles : services et soutiens offerts par le CPE et recrutement de familles clientes. On le voit, les principales raisons invoquées sont essentiellement de nature privée. Le caractère communautaire du CPE et la participation à une démarche sociale et collective, en 1998 en tous les cas, ne faisaient pas partie des préoccupations immédiates des RGMF.

TABLEAU 3.4 : RAISONS DE S'ASSOCIER À UN CENTRE DE LA PETITE ENFANCE, 1998

Services et soutiens offerts	Recrutement de familles clientes	%
	Pour faire la preuve à mes clients de la qualité de mes services de garde	69,2
Préfère laisser à l'agence le soin de régler les questions de contrat et d'argent avec les parents		56,7
Comme façon d'obtenir plus de soutien (p. ex. formation, prêt d'équipement)		50,0
	Pour desservir des familles ayant droit aux subventions	32,5
	Un moyen de trouver des clients	25,0
Comme façon de forger des liens avec d'autres responsables de garde		12,5

Nota : Les RGMF pouvaient, et ce fut souvent le cas, choisir trois raisons

Source : tableau 4.6 de l'étude 3 de Oui, ça me touche !

Il faut reconnaître qu'historiquement les RGMF, pas plus que les agences de garde d'ailleurs, n'ont été des luttes menées par les garderies sans but lucratif et communautaires pour développer et consolider un réseau public de services de garde ou pour améliorer les salaires et conditions de travail des travailleuses du secteur. La nature éminemment privée des services de garde en milieu familial – le fait que les RGMF négocient des ententes individuelles avec leurs familles clientes – et le fait que les agences de garde, dans l'ensemble, n'aient jamais réussi, en dépit de certaines initiatives louables, notamment la semaine des services de garde, à établir des liens de confiance et de collaboration avec les garderies SBL, expliquent dans une large mesure cet état de fait.

Mais voilà, cette donne aussi a changé. Les politiques gouvernementales placent les RGMF au centre de la stratégie québécoise en matière de garde à l'enfance. Les centres de la petite enfance, dont elles sont une composante majeure, sont les fondements du réseau communautaire des services éducatifs et de garde à l'enfance. Cela implique une philosophie et des valeurs auxquelles les RGMF accréditées par un CPE se devront d'adhérer. Elles devront apprendre à concilier leurs intérêts personnels avec ceux des autres intervenantes du réseau, ceux des familles et des enfants qui ont besoin de services de garde de bonne qualité et ceux de la société en général.

On peut à la fois revendiquer un statut « professionnel » et des conditions de travail satisfaisantes pour soi et lutter pour un système public de services éducatifs et de garde à l'enfance. Il n'y a pas de contradiction. D'autant plus que les recherches nous démontrent que la qualité en services de garde familiale est liée de près aux sentiments qu'éprouvent les RGMF à l'égard de leur travail, au fait qu'elles aiment ce qu'elles font, qu'elles sont satisfaites de leur rémunération et de leurs conditions de travail, et au fait qu'elles échangent avec d'autres RGMF au sein d'organisations structurées⁸³. C'est donc ce que les RGMF qui choisissent de faire partie d'un CPE devront apprendre – pour plusieurs d'entre elles – à faire : se mettre à l'écoute des besoins de la collectivité, du milieu des services de garde, des familles et des enfants, dans une perspective qui va au-delà de la relation légitime mais incomplète de « fournisseur de services – client ». Elles devront prendre en compte des intérêts qui forcent les compromis de part et d'autre.

Et il faudra concilier les intérêts des RGMF et ceux des centres de la petite enfance.

Il existe des besoins qui font consensus dans la société québécoise au chapitre des familles et des enfants. C'est d'ailleurs ce qui a motivé le gouvernement à mettre de l'avant une politique en matière de services de garde de l'envergure que l'on connaît. Les responsables de services de garde en milieu familial sont appelées à contribuer substantiellement. Vont-elles accepter de le faire ? Je le pense en autant que le désir d'autonomie qui leur a fait choisir ce métier au départ soit respecté, qu'elles aient prise sur les décisions qui les concernent et que le centre de la petite enfance soit suffisamment souple pour comprendre et prendre en compte les intérêts de ces travailleuses dites autonomes. Le lien de subordination que décrivent les RGMF en rapport à leur statut de travailleuse autonome est une question importante et un problème réel auquel il faut tenter d'apporter des solutions négociées.

En contre partie, je crois que les centres de la petite enfance doivent tout mettre en œuvre pour que les RGMF s'identifient à leur mission éducative et communautaire et qu'elles se l'approprient. Les CPE ont le mandat de voir à ce que les RGMF rencontrent les exigences de la Loi et de la Réglementation en matière de services de garde, à ce qu'elles appliquent le programme éducatif prôné par le Ministère et à ce qu'elles aient les qualifications requises pour bien s'acquitter de leurs responsabilités. En ce sens, ils doivent prendre les dispositions et mettre en place les mesures pour s'en assurer. De plus, je crois que les RGMF doivent s'investir au plan social pour être vraiment aptes à

⁸³ *Idem*. Tableau 8.3.

procurer aux enfants l'environnement qu'il leur faut pour se développer pleinement. En ce sens, les centres de la petite enfance doivent aussi faire en sorte et vérifier que les RGMF qui font partie du réseau public contribuent à son édification et à sa consolidation. Le caractère privé de la garde en milieu familial doit être subordonné en tout temps aux intérêts communautaires et collectifs des services éducatifs et de garde à l'enfance coordonnés par les CPE.

Les services de garde en milieu scolaire.

INTRODUCTION

Les services de garde en milieu scolaire (SGMS) sont officiellement apparus au Québec à la toute fin des années 1970. En fait, on en répertoriait près d'une quarantaine en 1979. Mis en place en réponse au problème criant des enfants qui, sur l'heure du midi et après l'école, rentraient à la maison avec « la clé autour du cou » et suivant l'initiative des directions d'écoles et des comités de parents, les services de garde en milieu scolaire sont venus s'ajouter à la gamme des services de garde offerts en garderie aux enfants de moins de 6 ans et en milieu familial aux enfants de 0 à 12 ans. Leur financement provenait de trois sources principales : les parents (tarifs demandés), le ministère de l'Éducation (démarrage et fonctionnement) et l'Office des services de garde à l'enfance (exonération financière pour les familles à faible revenu). Leurs rôles, leurs responsabilités et leur organisation au chapitre des ressources humaines et financières, du programme d'activités et de l'environnement physique étaient extrêmement variés et dépendaient, dans une large mesure, de la direction de l'école où ils étaient logés. D'aucuns diront qu'ils dépendent encore de la place que veulent bien leur faire les directions d'école.

Il existe un excellent document⁸⁴ produit par le ministère de l'Éducation, en version française et anglaise, sur le cadre organisationnel et le financement des services de garde en milieu scolaire, ainsi que sur leurs rôles et responsabilités découlant de la Loi sur l'instruction publique et prescrits par le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire. Il serait redondant dans le cadre de cet article de refaire ce même exercice. J'ai plutôt choisi, dans un premier temps, pour permettre à mes lecteurs de se situer, de donner un aperçu très sommaire du fonctionnement des services de garde scolaire au Québec et de leur progression depuis l'avènement de la réforme de l'éducation et des services éducatifs et de garde à l'enfance et, dans un deuxième temps, d'examiner certains aspects de l'organisation et du fonctionnement des services de garde en milieu scolaire en regard de leurs forces, de leurs zones grises et des facteurs à améliorer.

Aperçu du fonctionnement des services de garde en milieu scolaire du Québec

Clientèle et objectifs

Les services de garde en milieu scolaire s'adressent aux enfants âgés de 5 à 12 ans qui fréquentent la maternelle temps plein et l'école primaire et aux enfants de 4 ans issus de milieux défavorisés qui fréquentent la prématernelle. Ils ont pour mandat d'assurer « *la garde des élèves (...) en dehors des périodes où des services éducatifs leur sont*

⁸⁴ Ministère de l'Éducation (2000). [Services de garde en milieu scolaire, document d'information](http://www.meq.gouv.qc.ca/dfgi/projets/services/services.htm). En ligne : www.meq.gouv.qc.ca/dfgi/projets/services/services.htm.

dispensés »⁸⁵. Leurs objectifs découlant de la Loi sur l'instruction publique et tels que définis par la réglementation sont les suivants :

- assurer la sécurité et le bien-être général des élèves;
- participer à l'atteinte des objectifs du projet éducatif de l'école;
- mettre en place des activités et des projets récréatifs aidant au développement global des élèves;
- encourager le développement d'habiletés sociales telles que le respect et l'esprit d'échange et de coopération;
- soutenir les élèves dans leurs travaux scolaires (devoirs et leçons) après la classe par l'établissement d'un temps et d'un lieu de réalisation adéquats et par l'accès au matériel requis⁸⁶.

Certains enfants fréquentent le service de garde en milieu scolaire sur une base régulière. soit au moins 2 ½ heures par jour, trois jours par semaine et d'autres de façon sporadique, c'est-à-dire moins d'heures par jour et moins fréquemment.

Personnel

Les services de garde en milieu scolaire doivent se doter d'une personne responsable du service de garde et, le cas échéant, d'une équipe d'éducatrices et d'éducateurs dont le nombre varie en fonction du nombre d'enfants qui fréquentent le service de garde. Les membres du personnel des services de garde en milieu scolaire sont des employés de la commission scolaire et, à ce titre, sont régis par une entente entre le Comité patronal de négociation pour les commissions scolaires francophones (CPNCF) et la Fédération indépendante des syndicats affiliés (FISA) pour le compte des syndicats représentant les employés de soutien des commissions scolaires francophones du Québec. L'entente porte sur la rémunération, les conditions de travail, les mouvements de personnel et la sécurité d'emploi, les procédures de règlement de griefs, d'arbitrage et de mésententes et d'autres dispositions.

Au chapitre de la rémunération, dans la classe d'emploi «responsable de service de garde », il existe depuis le 1^{er} janvier 2000, douze échelons. Cette année, c'est-à-dire en 2001, le taux horaire des responsables varie de 14,44 \$ à 21,46 \$. Dans la classe d'emploi « éducatrice ou éducateur en service de garde », il existe sept échelons et le taux horaire varie de 13,61 \$ à 16,68 \$⁸⁷.

Les syndicats, en l'absence d'une réglementation plus musclée, notamment au chapitre de la formation où la seule exigence pour le personnel en garde scolaire est un cours de secourisme et où on ne parle aucunement du rôle du personnel eu égard au développement de l'enfant, ont contribué à ce que le personnel des services de garde en

⁸⁵ Gouvernement du Québec (1997). Règlement sur les services de garde en milieu scolaire, article 1.

⁸⁶ Ministère de l'Éducation (2000). Services de garde en milieu scolaire, document d'information, page 4.

En ligne : www.meq.gouv.qc.ca/dfgi/projets/services/services.htm.

⁸⁷ Comité patronal de négociation pour les commissions scolaires francophones. Entente intervenue entre le CPNCF et la FISA (2000-2002).

milieu scolaire ne soit plus « *considéré comme des préposés qui font de la surveillance mais comme des éducatrices qui veillent au bien-être et à la sécurité des enfants en favorisant leur développement global par le biais d'un programme d'activités basé sur leurs besoins et leurs intérêts* »⁸⁸. Le plan de classification des emplois de soutien⁸⁹, résultant d'une entente patronale-syndicale, définit non seulement le poste de la personne responsable du service de garde, mais également celui de l'éducatrice. On y consigne que le rôle principal et habituel de la personne responsable du service consiste à élaborer un programme éducatif s'inscrivant dans le projet éducatif de l'école, favorisant le développement global des enfants et assurant leur bien-être et leur sécurité et que celui des éducateurs et éducatrices consiste en l'organisation, la préparation et l'animation d'activités favorisant le développement global des enfants et assurant leur bien-être et leur sécurité. Le plan de classification prévoit de plus que les personnes responsables du service de garde devront être titulaires d'un diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation en services de garde ou être titulaire d'un diplôme ou d'une attestation d'études dont l'équivalence est reconnue par l'autorité compétente. Quoique les qualifications requises du personnel éducateur soient nettement insatisfaisantes, ces personnes doivent tout de même être titulaires d'un diplôme de 5^e année du secondaire ou être titulaire d'un diplôme ou d'une attestation d'études dont l'équivalence est reconnue par l'autorité compétente et avoir une (1) année d'expérience pertinente. C'est légèrement plus rassurant qu'un simple cours de secourisme !

Organisation et programme d'activités

De façon générale, les SGMS sont ouverts de 7 heures le matin jusqu'au début des classes en matinée; ils sont ouverts sur l'heure du midi puis après l'école jusqu'à 18 heures. Ils peuvent être ouverts toute la journée les journées pédagogiques, durant la semaine de relâche et les jours de tempête. Habituellement, ils sont logés dans l'école mais il arrive que les enfants se déplacent vers une salle attenante si l'école ne dispose pas de locaux suffisants. Quoiqu'ils aient normalement un local qui leur soit réservé, ils utilisent conjointement, avec d'autres, les salles polyvalentes, la salle de musique, d'arts plastiques, les classes, la bibliothèque, le gymnase, la cafétéria de l'école et la cour de récréation. Dans les écoles ciblées qui offrent la prématernelle, les services de garde en milieu scolaire sont ouverts l'avant-midi ou l'après-midi selon les horaires des enfants et habituellement dans des locaux attenants à leur salle de classe quand ce n'est pas dans la même salle afin d'harmoniser la transition entre les deux milieux.

Les services de garde en milieu scolaire répondent à des mandats différents. Aux enfants de milieux défavorisés, âgés de 4 ans, qui fréquentent la prématernelle, ils offrent des activités éducatives en complément des apprentissages qu'ils font en classe, une sorte de jardin d'enfants à l'intérieur de l'école. L'Association des services de garde en milieu scolaire du Québec (ASGEMSQ) parle d'activités *périscolaires*, c'est-à-dire des activités qui, sans être à proprement parler scolaires, complètent la formation physique, morale ou

⁸⁸ ASGEMSQ (2000) Gardavue, février 2000, numéro 1, page 4.

⁸⁹ Comité patronal de négociation pour les commissions scolaires francophones. Plan de Classification, édition du 3 mai 2000.

intellectuelle des enfants. Elles font partie intégrale des activités de l'école et tous les élèves visés doivent y participer⁹⁰.

De plus, à ces enfants de 4 ans ainsi qu'aux enfants de 5 à 12 ans, les SGMS offrent des activités de type récréatif pour les périodes de garde le matin, le midi et après l'école et réservent une période pour la réalisation des travaux scolaires. L'ASGEMSQ parle ici d'activités *parascolaires*, c'est-à-dire des activités qui, même si elles se déroulent en milieu scolaire, ne constituent pas un complément indispensable aux programmes d'études officiels. Elles sont facultatives et offertes par l'école ou la commission scolaire⁹¹. Cette programmation s'adapte aux besoins des divers groupes d'âge et aux horaires des élèves. C'est ainsi que les enfants de 4 et 5 ans sont habituellement regroupés ensemble, ainsi que ceux du premier cycle (6 – 8 ans) et du deuxième cycle (9 – 12 ans).

Financement

Les services de garde en milieu scolaire sont tous sans but lucratif et doivent fonctionner avec un budget équilibré. Ils ont deux principales sources de financement : les subventions gouvernementales et les frais de garde versés par les parents. Dans le cas des subventions gouvernementales, elles prennent la forme d'allocations diverses notamment de démarrage, d'investissement et de fonctionnement. Cette dernière catégorie ainsi que les allocations versées pour les enfants de quatre ans et les enfants avec un handicap ne s'adressent qu'aux enfants qui fréquentent le service de garde sur une base régulière. Pour les enfants dont la fréquentation est sporadique, le SGMS ne reçoit pas de subvention gouvernementale.

Au chapitre des frais de garde exigés des parents, depuis septembre 1998, les parents dont les enfants fréquentent le service sur une base régulière déboursent 5 \$ par jour y compris les journées pédagogiques. Le SGMS peut exiger des frais supplémentaires de un à trois dollars de l'heure si les enfants passent plus de cinq heures au service de garde les journées régulières d'école et plus de dix heures les journées pédagogiques. Quant aux enfants qui fréquentent le service de garde sur une base sporadique, leurs parents ne sont pas admissibles au programme à 5 \$ par jour. Ils paient alors en fonction de la période de présence de leur enfant – à titre d'exemple, deux dollars cinquante le matin et le midi et quatre dollars cinquante après l'école – ou déboursent un montant fixe pour la journée, lequel peut varier de sept dollars à seize dollars par jour⁹². Les services de garde en milieu scolaire peuvent ouvrir leurs portes les jours de congé et durant la semaine de relâche mais s'ils choisissent de le faire, les services doivent s'autofinancer à même les frais de garde versés par les parents. Les subventions gouvernementales pour les places à contribution réduite (5 \$) ne s'appliquent pas ces journées là.

⁹⁰ Association des services de garde en milieu scolaire du Québec (1997). Plan de développement des services de garde en milieu scolaire, page 11. Éditeur : auteur.

⁹¹ *Idem*.

⁹² Données tirées du Rapport du sondage réalisé auprès des services de garde en milieu scolaire sur les places à 5 \$ par jour, page 4. Association des services de garde en milieu scolaire du Québec (1998).

Développement

Pour comprendre la façon dont les services de garde en milieu scolaire se développent, il faut savoir que dans la foulée de sa réforme de l'éducation amorcée en 1996 sous le thème *virage du succès*, le gouvernement du Québec a adopté une nouvelle Loi sur l'instruction publique (Loi 180), laquelle prévoit la création de conseils d'établissement dans les écoles. Ces conseils jouent plusieurs rôles dans l'école et en ce qui a trait, notamment, aux services de garde en milieu scolaire. Entre autres choses, c'est à la demande du conseil d'établissement d'une école que la commission scolaire doit voir à y mettre sur pied un service de garde. En d'autres termes, si un conseil d'établissement juge qu'il y a suffisamment de demande dans l'école pour justifier l'implantation d'un service de garde, la direction de l'école et la commission scolaire doivent amorcer le processus. Tous les projets de SGMS appuyés de la sorte sont recevables et, à toutes fins pratiques, obtiennent le financement requis, notamment les allocations de démarrage et d'investissement, pour se réaliser.

Répartition des rôles et responsabilités

L'organisation et le bon fonctionnement des SGMS dépendent de plusieurs instances, comités et personnes. J'ai puisé à même le document d'information sur les services de garde en milieu scolaire, publié par le MEQ⁹³, pour dresser le portrait des rôles et responsabilités que se partagent les nombreux intervenants du secteur. Les divers articles de la Loi sur l'instruction publique ayant trait aux services de garde en milieu scolaire, ainsi que la Réglementation sur les services de garde en milieu scolaire sont pris en compte.

En haut de la pyramide, il y a les directions régionales du MEQ. Elles doivent :

- analyser les projets d'instauration et de renouvellement des services de garde soumis par les commissions scolaires;
- déterminer les allocations auxquelles ils ont droit;
- s'assurer que les commissions scolaires possèdent l'information nécessaire;
- diffuser l'information jugée pertinente;
- s'assurer que les services de garde sont offerts conformément à la Loi sur l'instruction publique et au Règlement sur les services de garde en milieu scolaire et qu'ils respectent les règles budgétaires en vigueur.

Viennent ensuite les commissions scolaires qui :

- veillent à l'organisation et au maintien des services de garde en milieu scolaire;
- offrent un soutien aux directrices et directeurs d'école au regard de la qualité et de l'amélioration des services de garde;
- donnent suite aux demandes des conseils d'établissement ou à celles des comités de parents utilisateurs;

⁹³ Cf. Ministère de l'Éducation (2000). Services de garde en milieu scolaire, document d'information. En ligne : www.meq.gouv.qc.ca/dfgi/projets/services/services.htm.

- établissent les règles et les critères relativement à l’engagement du personnel en tenant compte des qualifications exigées, des prescriptions des listes de rappel et des conventions collectives;
- procèdent à l’engagement du personnel nécessaire pour assurer, en tout temps, le respect d’un rapport maximal d’un adulte pour vingt enfants.

Suivent les conseils d’établissements dont les rôles à l’égard de l’école sont multiples et à l’égard des services de garde suivants :

- adresser à la commission scolaire une demande pour qu’elle assure, dans les locaux attribués à l’école ou, lorsque l’école ne dispose pas de locaux adéquats, dans d’autres locaux, des services de garde aux élèves de cette école;
- approuver l’utilisation des locaux mis à la disposition de l’école pour son service de garde, en s’assurant que l’espace y est suffisant pour le nombre d’enfants;
- former, s’il le juge utile, un comité de parents utilisateurs;
- recevoir les recommandations et représentations que lui adresse le comité de parents du service de garde;
- répondre aux demandes des parents;
- approuver les règles de conduite et les mesures de sécurité proposées par le directeur de l’école;
- donner son avis à la commission scolaire sur tout sujet propre à assurer une meilleure organisation des services dispensés par la commission scolaire;
- informer la communauté des services offerts par l’école.

Les directions d’école sont les premières responsables du service de garde offert dans leur école. Elles doivent :

- s’assurer de la qualité des services offerts;
- veiller à l’application du programme d’activités éducatives;
- coordonner, de façon globale, les ressources humaines, matérielles et financières du service de garde;
- favoriser l’intégration du service de garde et de son équipe à la vie de l’école;
- s’assurer de la sécurité des enfants lors des sorties à l’extérieur, du bon état des locaux et du matériel, de l’accès à une trousse de premiers soins et de la tenue de fiche d’inscription.

La qualité du service de garde en milieu scolaire relève au quotidien de l’équipe de travail composée d’une personne responsable du service de garde et du personnel éducateur. Les éducatrices et les éducateurs doivent :

- veiller, en tout temps, au bien-être et à la sécurité des élèves dont ils ont la garde;
- participer à la planification et à la préparation des activités, des projets et des sorties éducatives et récréatives;
- faire des recherches en rapport avec les activités du service de garde;
- appliquer le programme d’activités éducatives;

- veiller au bon déroulement de la journée (accueil, prise de présence, activités, repas, travaux scolaires, etc.);
- intervenir, de manière éducative, auprès des élèves;
- animer les activités;
- communiquer avec les parents;
- participer aux réunions du service.

Outre ces responsabilités, la personne responsable du service de garde doit effectuer les tâches définies par la direction de son école qui comprennent notamment :

- participer à l'élaboration et à l'évaluation des activités éducatives du service de garde;
- élaborer un projet de règles de fonctionnement du service;
- informer les parents utilisateurs des règles établies;
- gérer les inscriptions et les fiches d'assiduité;
- s'assurer du respect des politiques et des règlements en vigueur dans l'école;
- assurer la communication entre toutes les parties concernées;
- transmettre à l'autorité compétente toute demande, plainte ou suggestion;
- préparer et animer les diverses rencontres et réunions;
- assister la direction de l'école dans la gestion financière du service de garde;
- percevoir la contribution financière des parents;
- participer à l'établissement des besoins en ressources humaines;
- coordonner le travail effectué par le personnel du service de garde;
- participer à l'organisation physique et matérielle du service de garde;
- procéder à l'achat de matériel et d'équipement selon les modalités établies.

De toute évidence, les parents ont également un rôle et des responsabilités. À titre individuel, ils doivent :

- respecter les règles de fonctionnement du service de garde;
- acquitter les frais exigés;
- s'assurer de posséder toute l'information nécessaire;
- faciliter l'établissement de liens de collaboration avec l'équipe du service de garde.

En tant que groupe, les parents peuvent faire un pas de plus et former un comité de parents utilisateurs pour se pencher notamment sur la qualité des services offerts à leurs enfants, les règles de fonctionnement et tous autres aspects portant sur le quotidien du service de garde fréquenté par leurs enfants.

Et les élèves, quelles sont leurs responsabilités plus particulières ? Les services de garde en milieu scolaire n'existent qu'en fonction et que pour les élèves. Ils en sont l'élément central. Leur part de responsabilité réside dans l'esprit de coopération et dans les attitudes positives qu'ils manifesteront à l'égard des activités proposées, dans leur participation active à la vie et à l'animation du service de garde.

L'avènement de la réforme de l'éducation et la mise en œuvre de la politique familiale.

Où s'inscrivent les services de garde en milieu scolaire en rapport avec la réforme de l'éducation ?

En octobre 1996, la ministre de l'Éducation qui, il faut le dire, était également ministre responsable de la Famille et de l'Enfance annonçait, dans la foulée des États généraux sur l'éducation, une réforme en profondeur du système d'éducation au Québec. Elle affirmait que le succès de la réforme reposait sur l'élimination complète de l'analphabétisme, l'acquisition des connaissances nécessaires pour se mesurer aux défis du marché du travail, une augmentation du taux de diplômatation et le rehaussement de la qualité des diplômes. Pour atteindre ces objectifs, la Ministre proposait une série de mesures⁹⁴ dont deux sont directement liées aux services de garde en milieu scolaire, à savoir une intervention éducative dès la petite enfance et donner à l'établissement scolaire, l'école, plus d'autonomie.

Il est intéressant de constater que c'est en octobre 1996 que la Ministre a d'abord annoncé la réforme anticipée en matière de services de garde à l'enfance et que cette annonce a eu lieu dans le sillon de la réforme de l'éducation. Quoique les services éducatifs et de garde à l'enfance soient une composante de la politique familiale – les deux autres étant une allocation unifiée pour les enfants et un programme élargi de congés parentaux – on voit bien leurs ramifications et leur lien intrinsèque avec l'éducation. Pour des raisons historiques et administratives, la clientèle des enfants de 0 à 4 ans a été placée sous la gouverne du ministère de la Famille et de l'Enfance (créé en 1997) et celle des enfants de 5 à 12 ans, sous la gouverne du ministère de l'Éducation mais la Ministre a insisté sur l'importance d'élaborer «*une politique intégrée de la petite enfance qui puisse couvrir les besoins de l'ensemble des enfants*»⁹⁵.

Donc, dès le départ, les services éducatifs et de garde à l'enfance chevauchaient les deux ministères : ils comprenaient les centres de la petite enfance (cf. chapitre 1), les prématernelles à mi-temps, destinées aux enfants de 4 ans de milieux défavorisés, la maternelle temps complet, destinée aux enfants de 5 ans et les services de garde en milieu scolaire. Et déjà, les grandes lignes du mandat réservé aux services de garde en milieu scolaire se dessinaient. Ils auraient notamment la responsabilité de compléter par des activités éducatives (périscolaires) les apprentissages que feraient en prématernelle les enfants de 4 ans et devraient mettre en place, dans l'école, des activités «*comme l'aide aux devoirs et aux leçons pour ne donner que cet exemple*»⁹⁶ pour encadrer les élèves de 5 à 12 ans.

⁹⁴ Voici les sept orientations majeures retenues par la ministre de l'Éducation dans le cadre de la réforme proposée : Intervention éducative dès la petite enfance, enseigner les matières essentielles, plus de pouvoirs à l'école, stratégie particulière pour l'école montréalaise, formation professionnelle et technique, consolider et rationaliser l'enseignement supérieur et formation continue.

⁹⁵ Ministère de l'Éducation (1996). Grandes orientations de la réforme de l'éducation, présentation de la ministre de l'Éducation, conférence de presse, 24 octobre 1996.

⁹⁶ *Idem.*

Pour que les services de garde en milieu scolaire puissent s'acquitter de ces tâches, certaines conditions doivent prévaloir, notamment l'existence d'une équipe-école.

Le concept de l'équipe-école

De toute évidence, si l'on s'attend à ce que les éducatrices puissent soutenir et participer à l'effort des enseignantes pour assurer le succès des enfants, elles doivent s'approprier le projet éducatif de l'école et faire partie de l'équipe-école. Une étude réalisée en 1998 pour le compte de l'Institut Caledon et qui portait sur les services éducatifs destinés aux enfants d'âge préscolaire s'est penchée notamment sur les répercussions que pourrait avoir la mise en place d'un modèle intégré de services éducatifs et de garde à l'enfance destinés aux enfants de 4 et de 5 ans. Pour ce faire, on a fait de l'observation dans des services de garde en milieu scolaire et dans des classes de maternelle. On a constaté, entre autres choses, que dans ces écoles où il existait une meilleure coordination au chapitre des services offerts en garde scolaire et en maternelle – par exemple : communication entre éducatrices et enseignantes à propos des enfants, consultation au chapitre des activités, partage concerté des locaux, soutien de la direction – le niveau de qualité dans les deux services avait tendance à être plus élevé⁹⁷.

Quoique cette recherche n'ait porté que sur les enfants d'âge préscolaire, on peut se permettre d'extrapoler et de croire qu'une saine et réelle collaboration entre la direction de l'école, les enseignantes et le personnel du service de garde est primordiale pour tous les groupes d'âge. Il faut se réjouir de constater que la Loi sur l'instruction publique prévoit que le conseil d'établissement de l'école réserve un siège à un membre du personnel du service de garde de l'école et quatre sièges aux membres du personnel de l'école dont au moins deux à des enseignants. On peut présumer que la directrice ou le directeur de l'école en occupera également un. En effet, si la coopération et la concertation étaient laissées au hasard des relations amicales et professionnelles qui peuvent ou non se tisser entre intervenants et intervenantes sur le terrain, comme cela a été le cas depuis l'avènement des SGMS, une véritable intégration des services éducatifs ne serait pas prête de se réaliser. Il faut un cadre structurel qui soutienne et favorise le processus et le conseil d'établissement semble tout indiqué pour jouer ce rôle. En autant, bien sûr, que les services de garde en milieu scolaire soient vigilants et y participent activement et stratégiquement.

Participation active et stratégique

Le conseil d'établissement est un lieu où les grandes décisions relatives à l'école sont prises, décisions qui influent sur les services de garde en milieu scolaire. Le conseil d'établissement est l'instance qui adopte le budget annuel de l'école et, par conséquent, celui du service de garde en milieu scolaire. Or, l'approbation du budget implique l'acceptation des grandes orientations et du projet éducatif de l'école. C'est également l'instance qui détermine l'utilisation des locaux de l'école à diverses fins : culturelles,

⁹⁷ Johnson, L.C. et Mathien, J. (1998). Services éducatifs à la petite enfance destinés aux enfants d'âge préscolaire dans quatre provinces canadiennes : portée, nature et modèles pour l'avenir. Institut Caledon. Ottawa, page 46.

sociales, communautaires et sportives. On sait dans quelle mesure l'utilisation des locaux d'une école, le partage que l'on en fait, peut être un irritant majeur pour les divers intervenants au sein d'une école. À titre de partenaire de l'équipe-école et de membre du conseil d'établissement, la représentante du SGMS a les mêmes pouvoirs que les autres membres du conseil d'établissement mais doit être singulièrement attentive et présente aux discussions pour faire valoir le point de vue du service de garde. Il n'est pas encore dans la culture du milieu de l'éducation de prendre automatiquement en compte les attentes et besoins d'un secteur perçu jusqu'à récemment comme étant utile certes, dérangeant souvent, mais plus important, non essentiel.

La donne a changé et plus rapidement qu'on ne l'aurait cru. À la surprise générale, le gouvernement a mis de l'avant, en septembre 1998, un programme de places à 5 \$ en garde scolaire comme il l'avait fait pour les services éducatifs et de garde destinés aux enfants de 0 à 4. L'abordabilité des services, il fallait le prévoir, a entraîné un développement accéléré du réseau (cf. tableau 4.1) et en a consolidé l'existence. Le message lancé à l'école est clair. Il faut non seulement « faire avec » les services de garde en milieu scolaire mais les accueillir comme partenaires du projet éducatif de l'école. Leur mission éducative leur est « officiellement » reconnue.

TABLEAU 4.1 : PROGRESSION SUR DEUX ANS DU NOMBRE DE SERVICES DE GARDE EN MILIEU SCOLAIRE, DU NOMBRE D'ENFANTS ET DES SUBVENTIONS, 1998/1999 ET 1999/2000

Année	Nombre d'écoles	Nombre d'enfants réguliers	Nombre d'enfants sporadiques	Total clientèle	Nouveaux services	Subventions
1998/1999	1 090	82 888	37 680	120 568	179	53 550 403
1999/2000	1 249	110 030	42 134	152 164	177	70 989 051

Source : Rapports-synthèses 1998/1999 et 1999/2000 du MEQ

La présence d'un membre du service de garde en milieu scolaire sur le conseil d'établissement est certes un gain pour le réseau et pour sa reconnaissance, mais c'est aussi une occasion rêvée de forger des alliances avec les parents de l'école, avec ceux notamment dont les enfants fréquentent le service de garde. Les parents utilisateurs sont par la force des choses directement concernés par le dossier du service de garde et, bien informés, ils en sont les meilleurs porteurs et défenseurs. Le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire précise que le conseil d'établissement peut créer un comité de parents utilisateurs lequel lui acheminera des recommandations et des suggestions relativement au service de garde et à son bon fonctionnement. D'un point de vue stratégique, l'existence d'un tel comité est éminemment souhaitable.

Quelques retombées

La fusion des commissions scolaires

On l'a vu précédemment, les commissions scolaires sont l'instance qui veille à l'organisation et au maintien des services de garde en milieu scolaire et qui fixe les règles et les critères d'embauche du personnel de ces services. Ce sont également les commissions scolaires qui donnent suite aux recommandations des conseils d'établissement et aux comités de parents utilisateurs, le cas échéant. De sorte que les SGMS d'une commission scolaire donnée ont une couleur et des façons de faire qui leur sont propres.

Avec la réforme de l'éducation et la fusion résultante des commissions scolaires, une vague d'insécurité a traversé le réseau. Les services de garde se sont retrouvés au sein d'une nouvelle commission scolaire de plus grande taille et avec un nouveau porteur de dossier. Cela implique des changements, une réorganisation, de la négociation et de l'harmonisation au chapitre des modes de fonctionnement et des conditions de travail. Il ne faut pas oublier que le service de garde est seul dans son école, cette entité dédiée à l'enseignement. Le personnel souffre souvent d'isolement. Il appartient à la commission scolaire de fournir une plate-forme d'échanges aux nombreux services de garde qui relèvent de sa compétence. En février 1998, L'ASGEMSQ donnait le conseil suivant aux responsables de services de garde en milieu scolaire : « *demandez au porteur de dossier des SGMS de votre commission scolaire de vous réunir et, mieux, de former un comité avec les responsables de SGMS afin de favoriser le partenariat entre vous* »⁹⁸.

L'avènement de la maternelle à temps plein

L'avènement des maternelles à temps plein en 1997 a eu une incidence majeure sur les heures d'ouverture des services de garde en milieu scolaire. Du jour au lendemain, le personnel éducateur a vu sa journée de travail réduite et se fractionner en blocs d'heures discontinues puisque les enfants de la maternelle qui fréquentaient habituellement le service de garde en avant-midi ou en après-midi n'en avaient plus besoin durant ces périodes. De plus, les écoles ont dû aménager en toute vitesse des locaux pour accueillir cette nouvelle cohorte d'enfants en maternelle. Résultats : réduction du nombre de locaux mis à la disposition des SGMS et conditions matérielles beaucoup moins propices dans bien des cas.

Le secteur a également subi un exode important d'éducatrices qualifiées vers d'autres milieux éducatifs, notamment en maternelle où la demande était forte et les salaires plus élevés, et vers les services de garde offerts en installation où les besoins en matière de ressources humaines étaient et sont encore énormes et où, en dépit de salaires moins élevés, une éducatrice pouvait s'attendre à un travail à temps plein et avoir des heures de travail continues. Ces départs ont bien sûr fait perdre de l'expérience et des ressources précieuses au réseau et déstabilisé les équipes de travail. Ils ont provoqué de l'insécurité chez les enfants qui fréquentaient les services de garde et qui avaient forgé des liens avec ces éducatrices. Cela a accru de façon substantielle la charge de travail des responsables

⁹⁸ ASGEMSQ (1998) Gardavue, février 1998, numéro 3, page 4.

de service qui, dans bien des cas, en plus de devoir recruter et initier de nouvelles employées, ont dû prendre en charge certains groupes d'enfants.

La mise en œuvre du programme de places à 5 dollars par jour

La conséquence quasi immédiate de la mise en œuvre du programme de places à 5 \$ a été l'augmentation importante sinon fulgurante de la demande en matière de services de garde en milieu scolaire. Outre le manque de locaux adéquats, les commissions scolaires se sont heurtés au problème de la pénurie de personnel formé pour occuper les postes d'éducatrices. En l'occurrence, elles ont embauché, et la réglementation le permet, des personnes sans aucune formation, avec les problèmes que cela occasionne dans une équipe de travail.

L'apparition d'une nouvelle vision

De tels bouleversements, notamment la fusion des commissions scolaires, le programme de garde à 5 \$, la maternelle à temps plein, on s'en doute bien, ont entraîné une sérieuse remise en question dans le réseau. Les services de garde en milieu scolaire ont dû se demander si la place qu'on leur faisait dans les écoles leur convenait et ce qu'ils pouvaient faire pour influer sur les décisions que l'on prenait à leur égard. De cette réflexion, de ces consultations est né un plan de développement des services de garde en milieu scolaire au Québec. La vision retenue par et pour le secteur en est une de diversification des services offerts par les services de garde en milieu scolaire au sein de l'école. « *Les services de garde en milieu scolaire souhaitent diversifier leurs services pour répondre à l'ensemble des besoins d'encadrement des élèves de l'école et ainsi se poser comme une mesure de prévention contrant l'isolement social des enfants* »⁹⁹. On parle d'un nouveau modèle, les *services extrascolaires* qui regrouperaient plusieurs activités de type périscolaire ou parascolaire :

- service d'activités éducatives pour les quatre ans de milieux défavorisés;
- service d'encadrement et d'animation pendant les récréations;
- service de garde régulier ou occasionnel;
- service d'activités estivales en partenariat avec les municipalités;
- service d'aide aux devoirs et aux leçons;
- service de sorties et d'activités spéciales;
- service d'animation d'activités sportives, culturelles et sociales;
- service d'encadrement et d'animation des dîneurs et dîneuses;
- service de soutien aux parents.

⁹⁹ Association des services de garde en milieu scolaire du Québec (1997). Plan de développement des services de garde en milieu scolaire, page 13. Éditeur : auteur.

EN CONCLUSION

Les politiques adoptées et mises en œuvre dans le sillon de la réforme de l'éducation ont confirmé au réseau des services de garde en milieu scolaire son importance et son rôle de soutien à la famille et à l'éducation. Elles ont servi à stimuler son expansion et à rendre les services accessibles et abordables à une majorité de familles. Leur structure organisationnelle est songée et fonctionnelle. Les responsabilités de chaque instance sont claires. La visibilité des services s'est accrue et on peut considérer qu'ils sont là pour rester. L'effort est louable. Cependant, les mesures pour assurer la qualité de ces services n'ont pas suivi. Comme c'est souvent le cas dans le domaine des services de garde, la qualité que l'on retrouve dans le secteur repose essentiellement sur les épaules et la bonne volonté du personnel. Or, sans les outils et les ressources nécessaires, dans le contexte actuel, cette qualité ne peut que s'effriter.

La demande accrue pour avoir accès à des services de garde en milieu scolaire a résulté en des services de garde de très grande taille qui occupent souvent des locaux trop exigus et qui ne sont pas aménagés pour répondre aux besoins d'un nombre si élevé d'enfants dont les âges et les besoins sont extrêmement variés. Les services de garde sont trop bruyants. Les enfants ne disposent pas de lieux où, dans le calme, ils peuvent faire leurs devoirs ou simplement se détendre. Le ratio intervenants-enfants (1 :20) n'est pas propice à favoriser les interactions personnalisées. Dans de telles conditions, il est difficile de connaître les enfants et de répondre à leurs besoins particuliers. Et on l'a vu auparavant, les qualifications exigées du personnel éducateur ne les préparent pas à relever tous les défis que pose ce mode de garde.

Comme pour le réseau des centres de la petite enfance, à ce jour, les énergies ont été dirigées dans le développement des SGMS afin de répondre aux demandes pressantes et légitimes des parents. Mais développer les services de garde en milieu scolaire au détriment de leur qualité c'est perdre de vue leur rôle en rapport à la réussite scolaire des enfants, leur épanouissement et leur préparation à la vie.

Des pistes à explorer

INTRODUCTION

On doit convenir que certaines des actions du gouvernement québécois en matière de services éducatifs et de garde à l'enfance, réalisées au cours des quatre dernières années, notamment au chapitre de l'expansion du réseau, du financement des services de garde et du redressement salarial ont visé juste et permis de rectifier des situations devenues intolérables. Aujourd'hui, un plus grand nombre de familles québécoises, sans égard à leur revenu ni à leur statut d'emploi, ont accès à des services de garde réglementés et ce, à un coût éminemment abordable. De leur côté, la grande majorité des services de garde offerts en centre de la petite enfance ne souffrent plus de la précarité financière qui avait été leur lot depuis tant d'années. Avec les règles budgétaires actuellement en vigueur, ils sont capables de boucler leur budget pour ce qui est de leurs services réguliers. Par ailleurs, compte tenu de la négociation qui se fait maintenant à l'échelle nationale au chapitre des salaires, un certain équilibre s'est établi à travers le réseau. Les disparités ont été atténuées sinon éliminées et, pour ce qui est du personnel qui travaille en installation, ses compétences et l'importance de ses fonctions sont dorénavant reconnues. On assiste à un regain d'intérêt pour la profession, ce qui présage bien pour l'avenir

En contrepartie toutefois, le développement extrêmement rapide du réseau et le fait que toutes les énergies, autant à l'échelle du Ministère qu'à l'échelle du réseau, aient été orientées vers la création de nouvelles places, sont des facteurs qui ont fait en sorte que d'autres aspects, pourtant essentiels et liés de près à la qualité des services de garde, ont été négligés. S'il fallait agir rapidement pour étendre le système et s'assurer que le plus grand nombre de familles ait accès aux services éducatifs et de garde à l'enfance, il faut maintenant consolider et en assurer la qualité.

Ce cinquième et dernier chapitre portera sur un certain nombre de questions qui restent en plan et qui méritent que l'on commence à s'y attaquer sérieusement. Je ne prétends pas que ce soit les seules questions importantes ni que la liste dressée soit exhaustive. Ce sont, en fait, des aspects dont l'importance s'est imposée plus j'avais dans la rédaction de cet article et qui constituent, à mon sens, de bonnes pistes de réflexion et de recherche pour quiconque souhaite améliorer le système en place.

Formation des éducatrices en milieu familial

Nous l'avons vu précédemment, la réglementation en vigueur au Québec exige des éducatrices en garderie qu'elles aient, à tout le moins, une attestation d'études collégiales en techniques d'éducation en services de garde, complétée par trois années d'expérience

pertinente dans un milieu de garde où elles auront été affectées à la mise en application d'un programme d'activités auprès des enfants. Dans le cas des responsables de garde en milieu familial (RGMF), on exige d'elles qu'elles aient suivi un programme de formation d'une durée d'au moins 45 heures portant sur leur rôle, le développement de l'enfant, la santé et l'alimentation et le programme éducatif. Le règlement prévoit également qu'elles suivent 6 heures de perfectionnement par année¹⁰⁰.

La garde en milieu familial comporte des caractéristiques qui lui sont propres et il est normal et nécessaire que l'on en tienne compte au chapitre de la réglementation et des exigences en matière de formation. Dans le contexte actuel où le programme de formation en techniques d'éducation en services de garde est essentiellement axé sur les services de garde en installation, offerts à des groupes d'enfants du même âge, dans des locaux aménagés à cet effet, par des éducatrices salariées à l'embauche d'un CPE, il ne serait pas utile ni pertinent de faire de cette formation, et je le précise dans sa forme actuelle, une obligation pour les RGMF. Cependant, il serait utile et pertinent de s'inspirer des divers programmes de formation existant au Québec, au Canada et ailleurs, spécifiquement conçus pour les personnes qui offrent des services de garde en milieu familial, et d'adopter une réglementation qui soit plus serrée relativement à la formation et aux qualifications exigées des RGMF reconnues par les centres de la petite enfance. Les 45 heures de formation requises m'apparaissent être une exigence bien mince si l'on considère l'amplitude et l'importance du rôle des RGMF. Il ne faut pas oublier que le réseau des services éducatifs et de garde à l'enfance du Québec, une fois son développement achevé, comportera 49 % de places en garde familiale. Il faut se demander, à l'instar du Vérificateur général du Québec, si la création d'un réseau « où varient, au gré des types de services de garde – installation, milieu familial, garderies à but lucratif – la qualification du personnel et les ratios d'éducatrices diplômées », permettra d'atteindre les objectifs que s'est fixé le gouvernement du Québec en matière de développement des enfants et d'égalité des chances¹⁰¹.

Nous savons que la qualité en garde familiale est directement liée au niveau le plus élevé de formation reliée aux services éducatifs et de garde à l'enfance des RGMF et au fait qu'elles aient suivi un cours spécialisé en garde familiale¹⁰². À mon sens, il est possible d'agir rapidement sur ces deux dernières variables. Mon propos n'est pas de faire des recommandations formelles mais suffit de dire, qu'à l'instar des mesures adoptées pour encourager les éducatrices en installation à parfaire leur formation et les CPE à se conformer à une réglementation plus serrée, le gouvernement pourrait prendre certaines dispositions s'adressant spécifiquement au secteur de la garde en milieu familial. Par exemple, insister auprès des maisons d'enseignement afin qu'elles mettent en place des programmes de formation flexibles, adaptés aux particularités du milieu et avec des contenus éminemment pertinents (consulter les recherches fort intéressantes à ce

¹⁰⁰ Décret concernant le règlement sur les centres de la petite enfance – décret 1069-97, 20 août 1997.

¹⁰¹ Vérificateur général du Québec (1999). Rapport annuel : chapitre quatre. En ligne : http://www.vgq.gouv.qc.ca/rappann/rapp99_2/chap04.htm

¹⁰² Gillian Doherty (2000). Oui, ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend – la qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada. Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario)

propos menées dans le cadre du Projet de formation en garde familiale, Visions garde d'enfants, DRHC) et les soutenir pour ce faire ; établir des tarifs de garde qui prennent en compte la formation reconnue des RGMF (Cf.: politiques de rémunération au Manitoba); permettre aux RGMF de se faire remplacer lorsqu'elles doivent suivre un cours obligatoire durant leurs heures de travail et compenser leur perte de revenus. Ce ne sont là que quelques mesures, mais, prises ensemble, elles permettraient de resserrer à court terme la réglementation relativement à la formation des RGMF tout en fournissant au secteur les moyens de se conformer.

Deux poids deux mesures : CPE vs garderies à but lucratif

Actuellement, environ 35 % des places offertes en installation sont dans le secteur commercial. Les garderies à but lucratif au Québec occupent donc une part importante du marché et accueillent beaucoup d'enfants. Or, ces services de garde n'ont pas à appliquer le ratio de *deux éducatrices qualifiées sur trois en présence des enfants 70 % du temps* en vigueur dans les CPE en installation. Dans leur cas, une seule éducatrice doit être qualifiée et en présence des enfants 50 % du temps. Il semblerait que les garderies commerciales ne pourraient pas faire leur frais si elles devaient appliquer un ratio semblable à ce qui est exigé dans les CPE, compte tenu du fait qu'elles n'ont pas droit aux mêmes subventions que le secteur sans but lucratif. C'est d'ailleurs également cette raison que les garderies commerciales invoquent pour justifier la rémunération et les conditions de travail inférieures de leurs employées comparativement à ce que l'on observe dans les centres de la petite enfance. Pour une question donc de prix de revient – et de profits à coup sûr – un groupe important d'enfants au Québec fréquente des milieux de garde où une minorité seulement d'éducatrices ont les qualifications reconnues comme minimales pour bien s'acquitter de leurs tâches éducatives et où les salaires et conditions de travail sont parmi les pires au Québec. Pourtant, selon le Vérificateur général du Québec, dans le cadre de la politique familiale « *peu importe le type de services privilégié par les parents, ils doivent répondre aux même attentes en matière d'éveil, de stimulation et de soutien aux apprentissages des enfants* »¹⁰³.

Quelles que soient les raisons invoquées pour expliquer la situation, le gouvernement doit se raviser et éliminer ce deux poids deux mesures. La formation spécialisée des éducatrices qui interviennent auprès des enfants, les salaires, les conditions de travail sont tous des facteurs déterminants de qualité en garderie. Aucune considération d'ordre financière ne devrait justifier que l'on fasse reposer une si grande partie du réseau sur des services qui ne se plient pas aux règles élémentaires en matière de qualité.

Les garderies commerciales font des pressions auprès du gouvernement du Québec pour obtenir des subventions comparables à celles versées au secteur sans but lucratif sous prétexte qu'avec un tel soutien, elles pourraient mieux payer leurs éducatrices et se plier aux mêmes règles en matière de ratio d'éducatrices qualifiées. Pourtant, dans un rapport à paraître pour le compte du *Childcare Resource & Research Unit* de l'université

¹⁰³ Vérificateur général du Québec (1999). Rapport annuel : chapitre quatre. En ligne : http://www.vgq.gouv.qc.ca/rappann/rapp99_2/chap04.htm

de Toronto, l'auteure souligne le fait que : « *bien qu'il y ait de véritables différences au chapitre des ressources accessibles aux deux secteurs, ces différences n'expliquent pas à elles seules le niveau de qualité inférieur des garderies commerciales* ».¹⁰⁴ Quoiqu'il en soit, le gouvernement du Québec ne serait-il pas mieux avisé d'investir ces sommes – des fonds publics – dans le développement du secteur sans but lucratif plutôt que dans le soutien d'entreprises commerciales ? Poser la question c'est y répondre surtout lorsque l'on observe l'état des systèmes de garde dans les provinces canadiennes, notamment au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve et en Alberta, qui ont choisi de faire reposer le développement de leur réseau de services de garde sur les lois du marché plutôt que de considérer la garde à l'enfance comme un bien essentiel et de ressort public.

La présence masculine

Lorsque l'on parle de services de garde à l'enfance, il va sans dire que l'on en parle au féminin. Si ce n'est pas le cas dans tous les domaines qui concernent la petite enfance, ça l'est néanmoins dans ces domaines où la profession n'est pas clairement établie et où les conditions de travail laissent à désirer. Ainsi, selon l'étude sur le secteur de la garde à l'enfance, réalisée en 1998¹⁰⁵, plus de 95 % des effectifs en services de garde étaient des femmes. Aussi, l'on sait qu'un nombre croissant d'enfants vivent dans des familles monoparentales où des femmes sont les chefs de famille.

Dans ce contexte, on est obligé de se questionner relativement aux conséquences de cette absence, au quotidien, d'hommes dans la vie des jeunes enfants. Cela est effectivement inquiétant à plusieurs égards, autant du point de vue des hommes qui n'ont pas la joie et le privilège d'intervenir quotidiennement dans la vie des enfants ni de partager avec eux les apprentissages de tous les jours que du point de vue des enfants qui sont privés de modèles masculins. Traités de psychologie et ouvrages spécialisés sont de plus en plus nombreux à attribuer l'apparition de certains troubles de comportement chez les enfants à cet état de fait. Sans discuter de la validité et de la véracité de ces recherches ni connaître toutes les raisons derrières ces problèmes de comportement, le bon sens nous dicte que nos enfants, leurs pères et les hommes en général auraient avantage à passer plus de temps ensemble, pour les petites comme pour les grandes choses. Et par la même occasion, cela aurait pour avantage de répartir plus également, entre les femmes et les hommes, les responsabilités relatives aux soins et à l'éducation des enfants. Il est temps, me semble-t-il, d'examiner le bien-fondé ou non de la présence masculine en services éducatifs et de garde à l'enfance. Les hommes veulent-ils y être et qu'en pensent les femmes ? Faut-il attirer les hommes à la profession par des mesures incitatives ou doit-on laisser la nature suivre son cours ?

¹⁰⁴ Doherty, G. and Friendly, M. (à paraître). *A study of auspice*. Publication hors-série numéro 18. Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto.

¹⁰⁵ Beach, J. et al. (1998) Le secteur de la garde à l'enfance : de la reconnaissance à la rémunération de sa main-d'œuvre. Ottawa.

Le statut des responsables de garde en milieu familial

Dans le chapitre 3 portant sur les services de garde en milieu familial, le lien de subordination entre les responsables de garde et le centre de la petite enfance a été soulevé sous l'angle des *irritants* et des *tensions* ressentis dans le secteur. Mais une question beaucoup plus fondamentale se glisse en filigrane, soit celle du statut des responsables de garde en milieu familial. Du point de vue de la Loi de l'impôt et de la Loi du travail, les RGMF sont des travailleuses autonomes. En même temps, leurs liens avec le CPE, celui-ci décident de leur clientèle, de leur tarif, de leur programme d'activités et, dans bien des cas, de leur horaire de travail, les placent à la frontière limite du statut de salariée. D'ailleurs, on sait que deux syndicats, la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et la Confédération des syndicats nationaux, regroupent actuellement des centaines de RGMF et que celles-ci ont fait une demande d'accréditation syndicale.

La question du statut des RGMF est complexe et ne fait pas l'unanimité dans le secteur. Ce n'est cependant pas une raison valable de l'évacuer et de faire comme si elle n'existe pas. Dans quelques pays européens, les RGMF sont des salariées; ces expériences pourraient servir de base à une discussion ouverte sur le sujet. Des études ont été menées pour examiner les avantages et les désavantages accolés à une formule plutôt qu'à une autre. Le ministère de la Famille et de l'Enfance doit commander ses propres recherches et fournir aux divers groupes concernés – notamment aux responsables de garde en milieu familial, aux parents, aux centres de la petite enfance, aux syndicats – les données et l'information permettant d'alimenter leur réflexion. Plutôt que de continuer à réfléchir et à discuter en vase clos, isolés et méfiants les uns par rapport aux autres, ils pourront participer activement à un débat constructif duquel pourront émerger des solutions concrètes et, peut-être, consensuelles. Il est du devoir du Ministère de créer un forum de discussion autour de la question du statut des responsables de garde en milieu familial.

Les centres de la petite enfance : des PME communautaires

Avant l'avènement des centres de la petite enfance, une garderie comptait tout au plus 60 places, ce qui pouvait signifier environ 80 enfants, une quinzaine d'employées et un budget annuel de 500 000 \$. Son rayonnement était limité pour l'essentiel au quartier d'une grande ville ou à une municipalité et à son entourage immédiat. Une garderie dotée d'une certaine ancienneté et bien rodée avait un rythme de croisière auquel pouvait veiller sans trop de difficulté, avec le soutien de sa directrice, le conseil d'administration. Dans le cas des agences de services de garde en milieu familial, elles comptaient au maximum 150 places, quelques 200 enfants et une trentaine de responsables de garde, pour un budget annuel d'environ 700 000 \$. Le rayonnement de l'agence débordait les frontières du quartier et du village mais, là encore, une fois ses assises établies, outre des soubresauts ponctuels, le conseil d'administration, avec l'aide de la directrice, était confiant de pouvoir s'acquitter honorablement de ses responsabilités.

La donne a changé. Les centres de la petite enfance sont devenus des PME communautaires. Ils offrent à la fois des services de garde en installation et en milieu familial. Leur structure administrative est beaucoup plus complexe qu'auparavant avec un conseil d'administration unique, une direction générale, du personnel administratif, des coordonnatrices et conseillères pédagogiques, des éducatrices, des responsables de garde. La gestion des ressources humaines, la gestion pédagogique, la gestion des équipements, la gestion financière posent des défis comme jamais auparavant. L'expertise acquise dans un milieu de garde ne se transpose pas nécessairement à l'autre de sorte que les CPE doivent se donner les moyens de l'acquérir et s'organiser autour d'une obligation de rendement et de résultats. Ce sont des PME locataires ou propriétaires de plusieurs bâtisses où logent les services de garde en installation et les bureaux administratifs, des PME qui embauchent plus d'une trentaine d'employés salariés et coordonnent environ une cinquantaine de responsables de garde en milieu familial, des PME dotées d'un budget annuel qui dépasse légèrement les deux millions de dollars.

Les conseils d'administration de ces PME communautaires, toujours composés majoritairement de parents utilisateurs, ont de plus en plus de responsabilités et, pour s'en acquitter adéquatement, doivent dépendre étroitement des connaissances et des compétences de leur directrice générale. Or, nous l'avons vu, la réglementation n'exige pas de la directrice d'un CPE qu'elle détienne de formation spécialisée en gestion ni en services éducatifs et de garde à l'enfance. Problème majeur auquel il faut s'attaquer sans plus tarder. D'abord pour soutenir le personnel de gestion qui, malgré toute sa bonne volonté, ne peut porter sans formation appropriée sur ses seules épaules l'ampleur de la réforme. Aussi, pour rassurer et conforter le conseil d'administration dans ses prises de décision. Et enfin, pour s'assurer d'une gestion saine et efficace des fonds publics.

Cette structure administrative complexe et plus lourde porte également en elle les risques de coupures entre, d'un côté la direction générale et le conseil d'administration et de l'autre, les parents et les travailleuses de première ligne. La nature *communautaire* des CPE s'actualise dans une représentation directe des besoins des enfants et des parents à l'échelle de l'instance décisionnelle. À moins qu'on ne mette en place de bons et solides canaux de communication, de consultation et de concertation, les sources de conflits potentiels se multiplieront et occuperont tout l'espace.

EN CONCLUSION

On pourrait également parler de la participation des parents dans le cadre de ces nouvelles structures, des rôles qu'on leur assigne et du sens à donner à ces rôles. On pourrait parler du ratio éducatrice-enfants beaucoup trop élevé chez les tout-petits et des conséquences que cela a sur la qualité des services. On pourrait parler de la formation du personnel des services de garde en milieu scolaire, celle qui conviendrait le mieux pour encadrer et accompagner les enfants d'âge scolaire dans leurs apprentissages. On pourrait aussi aborder la question des maternelles, sous l'égide du MEQ, de leurs caractéristiques et de la place qu'elles occupent dans la vie de jeunes enfants.

Les sujets sont nombreux et les places à amélioration multiples. Maintenant que le système des services éducatifs et de garde à l'enfance est bien ancré au Québec et qu'en toute probabilité sa survie n'est pas menacée, maintenant que l'orientation proposée est cohérente et s'appuie sur des objectifs sociétaux consensuels, notamment l'épanouissement de nos enfants et leur réussite scolaire, l'égalité des chances, la lutte contre la pauvreté et le soutien aux familles, on doit se pencher sur toutes ces autres questions qui contribueraient à parfaire le système.

Améliorer le système en place n'implique pas de dénigrer les efforts massifs qui ont été consentis jusqu'à ce jour de toutes parts pour l'amener jusqu'ici. L'améliorer implique simplement d'aller plus loin, de pousser un peu plus, d'élargir les cadres pour s'assurer qu'un plus grand nombre d'enfants et de familles québécoises profitent du système et qu'un plus grand nombre de personnes qui œuvrent dans le domaine bénéficient de conditions propices à assurer leur mieux-être et celui des enfants auprès desquels elles interviennent.

Annexe A

Quelques mots sur la préférence exprimée par les parents pour la garde en milieu familial

49,2 % des enfants au Québec se font garder sur une base régulière (parents travaillent ou sont aux études). Le quart des enfants (24,4 %) sont gardés à la maison, 22,2 % fréquentent un service de garde en milieu scolaire, 15,1 % vont en garderie, 8,0 % fréquentent un service de garde en milieu familial coordonné par un centre de la petite enfance et 28,2 % se font garder dans un service de garde en milieu familial mais qui ne fait pas parti du système réglementé¹⁰⁶. La garde en milieu familial (celle qui est réglementée et celle qui se passe hors réseau) est donc le mode de garde le plus répandu (36,2 %) et le mieux connu des parents. Il est normal que l'on préfère ce que l'on connaît le plus.

Et il s'agit d'un mode de garde qui a toujours existé. Quand ce n'était pas la grand-mère ou une tante qui habitait tout près qui s'occupait des enfants pendant que les parents travaillaient, c'était la voisine. Avec ce mode de garde venait l'assurance que la personne qui prenait soin de son enfant le connaissait bien, avait le temps et le goût de s'en occuper, était issue d'un milieu comparable et partageait les mêmes valeurs que soi. C'était également un mode de garde peu dispendieux puisque les femmes qui se chargeaient de la garde des enfants étaient bien peu rémunérées pour le faire ou alors le faisaient tout simplement gratuitement.

Aujourd'hui, lorsqu'un parent choisit de placer son enfant en garde familiale, ce sont ces mêmes caractéristiques qu'il recherche : proximité de sa résidence, communauté de pensées et de valeurs, service personnalisé où l'éducatrice connaît bien l'enfant, relation chaleureuse et affectueuse. En fait, on parle souvent d'un deuxième chez soi pour l'enfant ou d'une deuxième mère. Sans compter qu'il arrive souvent que ce mode de garde soit moins cher que les autres offerts sur le marché.

Le parent considère également que la garde en milieu familial est un mode de garde plus souple, qui s'adapte mieux aux exigences de sa vie familiale et professionnelle. En effet, la responsable de garde accepte d'accueillir tous les enfants d'une même famille, du nourrisson à l'enfant d'âge scolaire. Pas besoin de séparer les enfants ; ils peuvent grandir ensemble, consolider leurs liens familiaux. Le matin, on peut les déposer à un même endroit et les y reprendre à la fin de la journée. Et si, parce qu'on est retenu au travail ou ailleurs, on a du retard, on sait que notre enfant est en toute sécurité, dans le giron d'une famille qui ressemble, à toutes fins pratiques, à la nôtre.

La garde en milieu familial, parce qu'elle se fait dans une résidence privée, parce que le groupe d'enfants est restreint et multiâge, parce qu'habituellement une seule et même personne prodigue les soins aux enfants et les suit à travers toutes les phases de leur développement, correspond, de par sa nature et son organisation, à ce que les enfants

¹⁰⁶ Idem, page 54.

vivraient s'ils étaient à la maison avec leurs parents. Cette continuité n'est pas sans plaisir aux parents; elle atténue, dans une certaine mesure, le sentiment de culpabilité qu'ils éprouvent parfois à devoir confier leurs enfants à la garde de quelqu'un d'autre.

Plusieurs études ont démontré que les parents tissent avec l'éducatrice en milieu familial de leurs enfants des liens beaucoup plus serrés qu'ils ne le font avec le personnel d'une garderie. Elle devient souvent une amie, une confidente, une personne ressource qui les conseille sur l'éducation de leur enfant mais également sur d'autres aspects de la vie familiale¹⁰⁷. Il arrive souvent que leur relation s'étende et dure au-delà de la période où les enfants se font garder. Dans un contexte où les familles sont de plus en plus dispersées, sinon éclatées, la perception comme quoi la garde en milieu familial peut servir de lieu où recréer le concept de famille élargie rassure les parents.

Lien entre la taille du groupe d'enfants reçus en milieu familial et la rémunération des responsables de garde

Avec une moyenne de 5,5 enfants par responsables de garde, on pourrait souhaiter que les groupes d'enfants en garde familiale soient plus petits. Quiconque a eu à prendre soin d'enfants sait à quel point il peut être difficile de composer avec un groupe de six enfants dont l'âge varie de moins de 18 mois à plus de six ans. Il ne s'agit pas simplement d'assurer leur santé et leur sécurité. L'éducatrice a le devoir de créer un environnement stimulant pour ces enfants, un milieu qui favorise leur développement et leur permet, à tous et chacun, de s'épanouir pleinement. Elle doit tisser des liens individuels avec chacun d'eux, leur accorder du temps quotidiennement, être à l'affût de leurs besoins.

Mais voilà, si les groupes étaient plus petits, les revenus des RGMF seraient réduits d'autant. Et déjà leur rémunération laisse extrêmement songeuse et perplexe si l'on considère l'importance de leur travail. Une enquête menée sur les responsables de services de garde en milieu familial réglementés, dans le cadre de l'étude sur le secteur de la garde à l'enfance¹⁰⁸, a montré que le revenu brut moyen des RGMF du Québec en 1998 était de 13 700 \$ par année et leur revenu net avant impôt, une fois les dépenses reliées au service de garde déduites, était de 6 800 \$. En appliquant la même logique¹⁰⁹ et en s'appuyant sur le tarif quotidien *maximum* de 26 \$ consenti aux responsables de garde en milieu familial dans la foulée des négociations pour le redressement salarial dans le secteur des services de garde (cf. Chapitre un, section 5), le revenu brut moyen d'une éducatrice en milieu familial qui accueillerait les six enfants autorisés par la réglementation se situerait à 37 440 \$ par année et son revenu net avant impôt à 18 795 \$, pour un taux horaire de 6,87 \$ (5,55 \$ si elle recevait le tarif quotidien *minimum* de 21 \$). Et dans le cas d'une RGMF qui accueillerait 9 enfants, à un tarif de 26 \$ par jour, son

¹⁰⁷ Kyle, Irene (1997). Comptes rendus des expériences en matière de formation et d'apprentissage d'un groupe de responsables de garde en milieu familial de l'Ontario in *Projet de recherche sur la formation en garde familiale*, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance.

¹⁰⁸ Fédération canadienne des services de garde à l'enfance (1998). Gagner sa vie comme responsable d'un service de garde : enquête sur les personnes responsables d'un service de garde en milieu familial réglementé. FCSGE (Ottawa).

¹⁰⁹ 57 heures travaillées par semaine, 48 semaines par année, 49,8 % de déductions reliées à l'emploi.

taux de rémunération horaire serait de 10,30 \$ (8,32 \$ si elle avait droit au tarif minimum), montant qu'elle devrait partager avec une assistante. Il faut se rappeler que les RGMF ne bénéficient d'aucun avantage social (congé férié, maladie, vacance, assurance-invalidité, régime de retraite) auquel contribuerait potentiellement un employeur de sorte que c'est à même leurs maigres revenus qu'elles doivent s'en offrir.

On peut se demander, dans ces conditions, comment le gouvernement, par l'entremise des CPE, peut espérer inciter un grand nombre de personnes à opter pour une carrière en garde familiale. Et c'est ce qu'il doit faire puisque, comme nous l'avons vu, le développement du réseau des services éducatifs et de garde à l'enfance au Québec, du moins à court et à moyen terme, repose en grande partie sur les services de garde en milieu familial. Sachant que la qualité des services de garde offerts en milieu familial est liée, notamment, au niveau de rémunération des éducatrices, à leur satisfaction à l'égard de leur travail et au fait qu'elles envisagent de faire carrière dans le domaine¹¹⁰, il est clair que des mesures devront être mises de l'avant pour changer la donne dans ce secteur et faire en sorte que les personnes qui y travaillent puissent y gagner leur vie de façon convenable et satisfaisante.

Qu'entend-on par milieu « familial »

La Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance précise que la garde en milieu familial doit avoir lieu dans une résidence privée et la réglementation précise que «cette résidence privée doit notamment comporter une cuisine, un endroit désigné pour manger, une pièce pourvue d'installations sanitaires et une pièce pour les jeux et activités des enfants»¹¹¹. Dans l'esprit du législateur, il apparaît clair que les différentes pièces de la maison sont le milieu physique où s'offre le service de garde en milieu familial et les interprétations émanant du ministère de la Famille et de l'Enfance vont dans ce sens. Or une certaine tendance observée dans un nombre croissant de services de garde en milieu familial, surtout ceux qui accueillent un plus grand nombre d'enfants – à savoir l'aménagement d'une pièce réservée aux enfants du service de garde et dans laquelle l'ensemble des activités de routine et éducatives ont lieu – soulève de la controverse dans le milieu.

Les centres de la petite enfance qui accréditent les services de garde en milieu familial insistent auprès des RGMF pour que le service de garde occupe différentes pièces dans leur maison. Dans l'esprit des gestionnaires, réduire l'environnement physique des enfants qui se font garder en milieu familial à une salle en annexe des autres pièces de la maison ou au sous-sol de celle-ci contrevient au sens de la Loi et de la réglementation. Si le législateur avait envisagé une telle possibilité, il aurait prévu des normes au chapitre de l'espace et de l'éclairage comme c'est le cas en installation. Dans l'esprit des RGMF, réserver ainsi une pièce à l'usage de leur service de garde leur permet de conserver

¹¹⁰ Doherty et al (2000). *Qui, ça me touche ! Des milieux accueillants où l'on apprend – la qualité dans les services de garde en milieu familial réglementés au Canada* (2001). Centre for Families, Work and Well-Being, Université de Guelph (Ontario), tableau 8.3.

¹¹¹ Gouvernement du Québec (1997). *Règlement sur les centres de la petite enfance*, chapitre V, section II.

l'intimité de leur vie familiale tout en travaillant à la maison. Elles utilisent d'ailleurs souvent l'expression *garderie en milieu familial* pour décrire leur service. La dimension familiale, pour elles, s'exprime davantage dans le fait que les enfants d'une même famille, malgré leurs âges différents, peuvent se faire garder ensemble que dans le fait que les enfants aient accès aux différentes pièces de leur maison et soient en contact étroit avec les membres de leur famille¹¹².

¹¹² Propos tirés d'une entrevue avec madame Nathalie D'Amours, présidente de l'Association des éducatrices en milieu familial du Québec

References

Association des éducatrices en milieu familial du Québec. Retrieved 2001, from
<http://www.aemfq.com>

Association des services de garde en milieu scolaire du Québec. (2000). *Gardavue*, February issue, (1): 4.

Association des services de garde en milieu scolaire de Québec. (1998). *Gardavue*, February issue, (3): 4.

Association des services de garde en milieu scolaire du Québec. (1998). *Rapport du sondage réalisé auprès des services de garde en milieu scolaire sur les places à 5 \$ par jour*. Québec: Author.

Association des services de garde en milieu scolaire du Québec. (1997). *Plan de développement des services de garde en milieu scolaire*. Québec: Author.

Auditor General of Québec. (1999). *Rapport Annuel*. Retrieved 2001, from
http://www.vgq.gouv.qc.ca/rappann/rapp99_2/chap4.htm.

Beach, J., Bertrand, J. and Cleveland, G. (1998). *Our childcare workforce: From recognition to remuneration: More than a labour of love*. Ottawa: Canadian Child Care Federation.

Bloom, P.J. (1992). The child care director: A critical component of program quality. *Educational Horizons*, Spring Issue: 138-145.

Bureau de la statistique du Québec. (1999). *Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde*. Éditeur officiel du Québec. Québec: Author

Canadian Child Care Federation. (1998). *Providing home child care for a living: A survey of providers working in the unregulated sector in their own home*. Ottawa: Author

Canadian Policy Research Networks. (2001). *Final report of CPRN project on re-thinking employment relationships*. Retrieved 2001, from
<http://lists.magma.ca:8080/T/A17.44.157.2.3278>.

Childcare Resource and Research Unit. (2000). *Early childhood care and education in Canada — Provinces and territories 1998*. Toronto: Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto.

Cleveland, G. and Krashinsky, M. (1998). *The benefits and costs of good child care: The economic rationale for public investment in young children — A policy study*. Toronto: Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto.

Comité conjoint des CPE du Québec/Groupe de travail consultatif, May 7, 1999.

Comité patronal de négociation pour les commissions scolaires francophones. *Entente intervenue entre le CPNCF et la FISA (2000-2002)*. Québec: Author.

Comité patronal de négociation pour les commissions scolaires francophones (2000, May 3). Plan de classification. Québec: Author.

Décret concernant le règlement sur les centres de la petite enfance — Décret 1069-97, August 20, 1997.

Doherty, G. and Friendly, M. (in preparation). *A study of auspice. Occasional paper #18*. Toronto: Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto.

Doherty, G., Lero, D., Goelman, H., Tougas, J. and LaGrange, A. (2000). *Oui ça me touche! Des milieux accueillants où l'on apprend: La qualité dans les garderies au Canada*. Guelph: Centre for Families, Work and Well-Being, University of Guelph.

Doherty, G., Lero, D., Goelman, H., LaGrange, A., Tougas, J. (2000). *Oui ça me touche! Un étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie*. Guelph: Centre for Families, Work and Well-Being, University of Guelph.

Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec. Retrieved 2001, from <http://ceq.qc.ca/fede/fipeq.htm>

Government of Québec. (2000). *Communiqué 27 janvier 2000*. Retrieved 2001 from http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/60_communique.html.

Government of Québec. (1997). *An act respecting childcare centres and childcare services*. Éditeur officiel du Québec. Québec: Author.

- Government of Québec. (1997). *Communiqué 15 mai 1997*. Retrieved 2001, from http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/5_communique/21_communique.html.
- Government of Québec. (1997). *Communiqué 23 janvier 1997*. Retrieved 2001, from http://www.familleenfance.gouv.qc.ca/5_communique/19_communique.html.
- Government of Québec. (1997). *Regulation respecting childcare services provided at school*. Québec: Author.
- Helburn, S.W. (1995). *Cost, quality, and child outcomes in child care centres*. Denver, Colorado: University of Denver, Department of Economics, Centre for Research and Social Policy.
- Johnson, L.C. and Mathien, J. (1998). *Early childhood services for kindergarten-age children in four Canadian Provinces: Scope, nature and models for the future*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.
- Kyle, I. (1997). *Ontario's home child care providers' reports of their training and education experiences*: Background research paper prepared for The Family Day Care Training Project, Canadian Child Care Federation.
- Ministère de l'éducation. (2000). *School daycare services: Information document*. Retrieved 2001, from www.meq.gouv.qc.ca/m_pub.htm.
- Ministère de l'Education. (1996). *Grandes orientations de la réforme de l'éducation*, presentation by the Minister of Education, Press Conference, October 24, 1996. Québec: Author.
- Ministère de la famille et de l'enfance. (2001). *Les règles budgétaires pour l'année 2000/2001v*. Québec: Author.
- Ministère de la famille et de l'enfance. (2000). *Situation des centres de la petite enfance et des garderies en 1999*. Québec: Author
- Ministère de la famille et de l'enfance. (2000). *Rapport annuel 1999/2000*. Québec: Author.
- Ministère de la famille et de l'enfance. (2000). *Centres de la petite enfance: règles budgétaires pour l'année 2000/2001*. Québec: Author.

Ministère de la famille et de l'enfance. (2000). *Situation des centres de la petite enfance et des garderies en 1999*. Québec: Author.

Ministère de la famille et de l'enfance. (1999). *Rapport annuel 1998/1999*. Québec: Author.

Ministère de la famille et de l'enfance. (1998). *Communiqué de presse, 1^{er} avril 1998*. Retrieved 2001, from http://www.famille-enfance.gouv.qc.ca/c_presse/c980401a.htm

Ministère de la famille et de l'enfance. (1997). *Child care centre educational program*. Éditeur officiel du Québec. Québec: Author.

National Assembly of Québec. (1997). *Regulation respecting childcare centres*. Québec: Author.

Pence, A.R. and Griffin S. (1991). A window of opportunity: Building the ladder. *Interaction*, Vol. 5. Ottawa: Canadian Child Care Federation.