



Mémoire de la Fédération de la santé et des services sociaux - CSN  
pour la consultation du ministère de la Famille  
sur les services de garde éducatifs à l'enfance

30 mai 2021

Fédération de la santé et des services sociaux - CSN  
1601, av. De Lorimier  
Montréal (Québec) H2K 4M5  
Tél. : 514 598-2271  
Télec. : 514 598-2052  
[www.csn.qc.ca](http://www.csn.qc.ca)

# Table des matières

<b>Présentation .....</b>	<b>5</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>Axe 1 : Améliorer l'accès au réseau pour permettre à chaque enfant de développer son plein potentiel .....</b>	<b>7</b>
Valoriser les services de garde éducatifs garants de qualité pour développer le plein potentiel des enfants .....	7
Écouter et valoriser les éducatrices qui sont au cœur des services de garde éducatifs.....	8
Ouvrir des places abordables pour tous.....	11
<b>Axe 2 : Répondre aux attentes des parents en leur offrant des places en SGEE en cohérence avec leurs besoins.....</b>	<b>12</b>
S'assurer d'un processus d'admission favorisant l'accessibilité .....	12
Réfléchir à l'offre en SGÉ en cohérence avec les besoins de conciliation famille-travail .....	13
<b>Axe 3 : Promouvoir la garde en milieu familial pour répondre aux besoins des parents.....</b>	<b>14</b>
<b>Axe 4 : Joindre les enfants les plus vulnérables pour leur offrir des services adaptés à leurs besoins.....</b>	<b>16</b>
Garantir l'accès pour tous, peu importe les moyens financiers des parents .....	16
Donner des services pour les enfants avec des besoins particuliers.....	17
<b>Conclusion.....</b>	<b>19</b>



## Présentation

La Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS-CSN) est l'organisation syndicale la plus importante dans le secteur de la santé et des services sociaux au Québec et une organisation incontournable dans le secteur de la petite enfance. Elle regroupe plus de 10 000 travailleuses syndiquées dans les centres de la petite enfance (CPE); elle représente environ 3 000 responsables en service de garde (RSG) en milieu familial qui sont regroupées en syndicats régionaux et locaux.

## Introduction

Il y a près de 25 ans, le Québec faisait le choix de ses enfants avec l'adoption de la Politique familiale qui visait deux objectifs : faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles ainsi que favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances. C'est en voulant concrétiser cette politique que le gouvernement créa le réseau des centres de la petite enfance (CPE) avec places à contribution réduite. À cette époque, chaque CPE devait avoir un volet en installation et un volet en milieu familial. Ce réseau novateur des CPE a permis d'offrir aux parents des lieux où leurs enfants pourraient en toute sécurité s'épanouir, socialiser et développer leur potentiel. Et les femmes pouvaient enfin espérer accéder à une reconnaissance et une professionnalisation de leur travail.

Rappelons à ce sujet que la création de l'offre de services de garde subventionnés à la fin des années 1990 a eu comme impact de favoriser la participation des femmes au marché du travail, non seulement comme utilisatrices des services de garde, mais comme travailleuses; le PIB québécois a alors connu une hausse de 1,7 %<sup>1</sup>. Ainsi, le taux d'activité des mères québécoises d'un enfant de 6 ans et moins a rattrapé, puis dépassé celui des mères canadiennes, leur accordant ainsi une plus grande autonomie économique. D'autres résultats ont montré qu'à partir de 2008, les services de garde avaient permis à 41 700 mères d'enfants de participer au marché du travail<sup>2</sup>.

Malheureusement, beaucoup trop de parents n'ont pas accès aujourd'hui à ces services. Cette carence constitue un obstacle important à l'égalité des chances pour le développement des petits Québécois et Québécoises; l'égalité femme-homme est aussi compromise sur le marché du travail puisqu'encore aujourd'hui, ce sont en majorité les mères qui restent au foyer pour prendre soin des enfants.

Pour répondre au problème de manque de places en service de garde éducatif (SGÉ), différentes avenues sont possibles. Pour la FSSS-CSN, il nous semble clair que le gouvernement doit maintenir les mêmes objectifs contenus dans la politique familiale de 1997, et ce, en développant des SGÉ de qualité avec un accès universel pour tous les enfants

---

<sup>1</sup> Pierre FORTIN, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY, *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 2012.

<sup>2</sup> Lefebvre, Merrigan et Verstraete (2009) et de Lefebvre, Merrigan et Roy-Desrosiers (2012), cités dans CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Avis – Impact d'une modulation de la contribution parentale aux services de garde subventionnés*, novembre 2014.

du Québec dont les parents en font la demande. Les CPE et les responsables d'un service de garde (RSG) en milieu familial reconnues par un bureau coordonnateur nous apparaissent comme étant les meilleurs modèles pour y parvenir.

La FSSS-CSN désire contribuer à cette consultation pour mettre de l'avant différentes mesures constructives que le gouvernement devrait mettre en place en vue d'améliorer le développement d'un modèle de services de garde efficace et de qualité. Les solutions apportées pour ouvrir de nouvelles places ne pourront se concrétiser sans affronter le problème de pénurie d'éducatrices en service de garde<sup>3</sup>. Le manque d'attraction de cet emploi est manifeste et des mesures devront être prises tant au point de vue salarial que de l'organisation du travail. Des solutions diachylon ne sont plus suffisantes.

---

<sup>3</sup> Puisque 98 % des éducatrices en installation et 99,4 % en milieu familial sont des femmes, nous avons choisi d'utiliser le genre féminin dans ce texte.

## **Axe 1 : Améliorer l'accès au réseau pour permettre à chaque enfant de développer son plein potentiel**

### ***Valoriser les services de garde éducatifs garants de qualité pour développer le plein potentiel des enfants***

Le premier axe de consultation aborde la question du besoin d'ouvrir de nouvelles places en service de garde éducatif (SGÉ) pour répondre aux besoins criants des parents du Québec. La FSSS-CSN croit qu'avant de se précipiter sur des solutions faciles et rapides, le ministère de la Famille doit faire un choix clair et stratégique pour un modèle de SGÉ garant de qualité et ainsi assurer le développement du plein potentiel des enfants. Un plan clair et élaboré sur une période précise serait porteur pour avoir une vision à long terme. Présentement, le réseau comporte plusieurs types de SGÉ qui ont été mis en place sans cohérence avec les objectifs de la politique familiale, et selon le parti pris idéologique des gouvernements au pouvoir.

Or, plusieurs études, dont celle de l'Institut de la statistique du Québec « Grandir en qualité » (2003, 2014), ont montré comment les CPE étaient un gage de qualité pour le développement tant des poupons que celui des 18 mois à 5 ans. Les CPE ne sont pas parfaits, des améliorations peuvent être apportées – et nous en suggérons nous-mêmes quelques-unes plus loin. Cependant, la comparaison entre les services offerts en CPE et ceux dans les garderies subventionnées ou non subventionnées avantage toujours le premier modèle. Autre élément s'ajoutant à ces études concerne le nombre de plaintes adressées aux CPE; il est toujours proportionnellement inférieur aux plaintes reçues envers les modèles commerciaux de garderie. Quant à la qualité des services offerts par les RSG et dans les milieux de garde non reconnus, il est impossible de les comparer puisque dans ces derniers, aucune vérification n'y est effectuée. Pour leur part, les RSG ont plusieurs exigences de qualité à rencontrer, et reçoivent trois visites de vérification de conformité à l'improviste.

Le souhait des derniers gouvernements de réduire la taille de l'État n'a cessé de mettre à mal l'infrastructure des services publics, et par conséquent le réseau des CPE-RSG. L'austérité économique imposée au réseau a résulté en coupes budgétaires importantes ainsi qu'à la mise en place de nouvelles règles administratives contraignantes. Certaines mesures administratives et budgétaires ont plutôt nui au réseau dans sa mission éducative à l'égard des enfants. Les établissements pour survivre ont dû apporter des restrictions : suppression de postes, diminution des heures de préparation pédagogique, augmentation du ratio éducatrice-enfants pour certains groupes d'âge, limitation du remplacement des éducatrices pendant leurs pauses, instabilité accrue dans les groupes, réduction du nombre d'heures consacrées à la préparation des repas, restriction des portions, diminution de la variété des aliments servis, rationalisation des achats de matériel pédagogique, etc.

Par ailleurs, le fractionnement des budgets a complexifié les divers critères de financement. Le ministère a aussi voulu limiter la possibilité pour les SGÉ de faire des surplus en introduisant des paramètres d'ajustements budgétaires. L'autonomie des CPE en a été

diminuée, la planification et le pouvoir de dégager des ressources pour développer de nouveaux projets d'ouverture de places s'en sont trouvés affaiblis<sup>4</sup>.

En parallèle, le début des années 2000 annonce un déplacement marqué vers la valorisation du modèle des entreprises commerciales en service de garde. En 2002, le gouvernement a permis l'ouverture de nombreuses garderies avec accès aux places à contribution réduite. De plus, la mise en place d'importants crédits d'impôt pour les parents dont l'enfant fréquente une garderie sans places subventionnées et la modulation des tarifs pour les services de garde avec places subventionnées ont contribué à l'émergence d'un lucratif marché des permis de garderies privées subventionnées ainsi qu'à un développement chaotique des places en services de garde. Le gouvernement en a rajouté par sa décision en 2015 de ne financer qu'à 50 % l'acquisition ou la construction d'infrastructures lors de l'implantation d'une nouvelle installation en CPE. Les données sont claires : depuis 15 ans, le nombre de places en CPE a stagné, celui des RSG a chuté alors que le nombre de places dans les garderies à but lucratif a, quant à lui, explosé. Bien que le gouvernement caquiste ait aboli la modulation des tarifs, le mal a été fait.

Nous croyons que le développement d'un réseau de services de garde universel, accessible et de qualité ne peut se faire dans un contexte de mise en concurrence de différents modèles. La diversité des modèles de services de garde ne sert pas ici les enfants et crée une confusion dans la compréhension des parents. Que les SGÉ aient comme objectif de générer des profits au détriment de la qualité des services offerts aux enfants est une absurdité que le ministère de la Famille ne peut avaliser. Les facteurs essentiels à considérer pour le développement optimal des enfants sont de leur offrir une stabilité tant dans leurs relations avec des adultes signifiants et compétents que dans un milieu avec des ressources adaptées. Nous croyons que les CPE et les RSG en milieu familial sont constitués pour assurer ce niveau de qualité, et en ce sens, nous accueillons favorablement la proposition d'augmenter le nombre d'enfants à plus de 80 par établissement. Avec l'important financement promis par le gouvernement fédéral (six milliards de dollars), le ministère de la Famille ne peut plus se cacher derrière un manque de ressources financières pour justifier l'existence de SGÉ de moindre qualité.

### ***Écouter et valoriser les éducatrices qui sont au cœur des services de garde éducatifs***

Un des grands obstacles au déploiement de nouvelles places en service de garde est la pénurie d'éducatrices formées. Bien que soulevée à quelques endroits dans le cahier de consultation, aucune solution n'y est mentionnée. Pourtant, toutes les mesures pour ouvrir de nouvelles places resteront vaines s'il n'y a pas de main-d'œuvre disponible dans le secteur. La question que le gouvernement doit ici se poser est : pourquoi une telle pénurie?

Une récente analyse effectuée par Emploi Québec démontre que 50 % des éducatrices qualifiées quittent leur emploi après une ou deux années de service. Le salaire, l'obtention

---

<sup>4</sup> Guy, BELLEMARE, *Les nouvelles configurations de la relation d'emploi et leurs impacts sur le travail, l'emploi et l'action collective, Le contexte des services de garde au Québec : vers une logique d'entreprise réseau hiérarchisée*, février 2020.



d'un meilleur travail et la dévalorisation de la profession sont les principales raisons des défections. Les éducatrices jouent un rôle primordial pour le développement des enfants. Or, le salaire brut moyen par semaine des diplômées en technique d'éducation à l'enfance est de 595 \$, comparativement à un salaire de 706 \$ pour l'ensemble des diplômé-es à la formation technique<sup>5</sup>. Autre écart : les éducatrices en CPE ont un revenu de 25,15 \$ l'heure au sommet de l'échelle salariale, soit 16 % moins élevé que les techniciennes en services de garde scolaire alors que les exigences d'études sont les mêmes. Chez les RSG, le revenu net annuel pour un service de 6 places, après impact fiscal, n'était que d'un famélique 27 270 \$ en 2015<sup>6</sup>. Le salaire octroyé par le ministère envoie le message qu'il n'accorde pas de valeur au travail des éducatrices en SGÉ en matière de la qualité relationnelle et développementale qu'elles déploient au quotidien avec les enfants. La profession est devenue peu attractive pour les jeunes, et beaucoup d'éducatrices quittent leur emploi pour des domaines d'emplois à meilleurs revenus. Ni une campagne publicitaire ni quelques formations accélérées ne seront suffisantes pour attirer de façon durable de nouvelles éducatrices dans le milieu.

La valorisation d'une profession passe par les conditions salariales, mais aussi par les conditions d'exercice de la profession d'éducatrice. Les coupes et les resserrements administratifs appliqués ces dernières années ont miné le moral des éducatrices qui ont à cœur de bien faire leur travail. Vouloir retenir le personnel doit donc impérativement passer par une remise en question de ces procédés qui affectent le quotidien des éducatrices et la qualité des services octroyés aux enfants.

Un des dispositifs pris dans la foulée du rapport Robillard est l'obligation financière d'atteindre un certain taux de présences des enfants à défaut de pénalités financières. Pour répondre à un besoin de places en SGÉ, le gouvernement d'alors a cherché à « agrandir de l'intérieur », c'est-à-dire en instaurant une cible de taux de présences global des enfants établis à 80 %. Cette mesure a engendré des effets négatifs : en discriminant les enfants dont l'état de santé ou l'occupation de leurs parents pourraient induire un taux d'absentéisme plus élevé; et en créant une instabilité pour les enfants qui sont déplacés d'un groupe à l'autre. Cela a aussi catalysé la précarisation des conditions de travail en haussant les ratios par groupe, en augmentant les risques de contagion, en mettant en péril la viabilité financière de certains établissements. Pour ne pas être pénalisés financièrement, plusieurs établissements ont cherché à combler les absences d'enfants en dépassant le nombre d'admissions prévues quotidiennement ou avec des listes de rappels du type « just-in-time ». Les enfants sont alors considérés comme des marchandises interchangeables pouvant être remplacées et intégrées à un groupe sans conséquence. Ces pratiques perturbent la relation de confiance essentielle au développement des plus petits. En plus, le stress lié à la volonté de rendre des services de qualité est palpable chez les éducatrices, alors que le nombre d'interventions est augmenté et que le soutien pédagogique se fait plus rare. Les SGÉ partagent plusieurs points en commun avec l'éducation préscolaire par leur programme éducatif favorisant le développement global des enfants. À l'instar de la

---

<sup>5</sup> MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Document d'orientation, Comité national des programmes d'études professionnelles et techniques*, 23 mars 2021.

<sup>6</sup> MCE CONSEILS, *Analyse des revenus des RSG et comparaison avec des services de garde éducatifs*, octobre 2017.

maternelle, le financement ne devrait pas varier en fonction de la présence ou non des enfants.

Rappelons que ces mesures avaient été prises pour lutter contre les soi-disant « places fantômes ». Depuis, l'ampleur de ce type de places a été contestée, et nous doutons de la réelle création de places qui a pu découler de l'imposition de ce taux de présence<sup>7</sup>. En revanche, les conséquences des mesures prises sur la qualité des services sont manifestes. Nous croyons qu'il est essentiel que les éducatrices retrouvent leur autonomie pour être en cohérence avec leur mission éducative. La valorisation du métier d'éducatrice doit donc passer par l'abandon de ces mesures davantage basées sur des calculs comptables plutôt que sur un savoir scientifique du développement des enfants.

Une autre manière de valoriser l'emploi des éducatrices est de redonner la confiance et l'appui à cette importante contribution sociale. Le modèle des CPE établi par la politique familiale de 1997 était basé sur un mode de gestion participative propre à l'économie sociale. Or, une dérive démocratique et bureaucratique s'effectue depuis quelques années. L'augmentation de la reddition de comptes éloigne de plus en plus les gestionnaires de leur rôle de soutien pédagogique pour concentrer leur travail sur le contrôle et l'application de directives ministérielles. La FSSS-CSN ne remet aucunement en cause la nécessité d'évaluer la qualité des services, mais nous croyons que c'est en augmentant le soutien aux éducatrices que nous arriverons à améliorer la qualité des services. À cet égard, nous avons de sérieuses réserves quant à la proposition du ministère d'augmenter à plus de cinq le nombre d'établissements pour un même CPE. Nous entrevoyons le risque d'éloigner encore plus les gestionnaires de la réalité vécue dans les différents établissements, ce qui n'améliorera pas l'offre de soutien pédagogique.

Actuellement, entre zéro et deux membres du personnel doivent faire partie du conseil d'administration (CA) d'un CPE, et au plus une RSG peut siéger au CA du bureau coordonnateur (BC). La participation et l'écoute réelles du personnel dans les réunions de CA y sont à géométrie très variable. Encore aujourd'hui, des membres de CA remettent en question la présence des travailleuses et des RSG au nom de potentiels conflits d'intérêts. Pourtant, les administratrices membres du personnel sont redevables au même titre que tous les autres membres d'un conseil d'administration. La présence des travailleuses sur des postes au CA est essentielle pour le respect de la diversité des points de vue, pour leur expertise et leur partage actualisé du vécu quotidien sur le terrain. Pour nous assurer de cette présence enrichissante, nous demandons que la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* édicte une présence minimale de deux travailleuses sur les CA des CPE et un minimum d'une RSG au CA des BC. De plus, les rôles et les responsabilités de chacun au sein du CA doivent être mieux définis et connus, et pour ce faire, la formation des membres doit être octroyée par un organisme indépendant qui connaît bien le fonctionnement des conseils d'administration, et ce, sans parti pris (ex. CSMO-ÉSAC).

La FSSS-CSN réitère que les CPE et les RSG en milieu familial doivent être une fois pour toutes le choix prioritaire du ministère de la Famille. Elle croit que le gouvernement devrait

---

<sup>7</sup> IRIS, *Les services de garde au Québec : champ libre au privé*, Rapport de recherche, avril 2016.

exiger que toutes les éducatrices œuvrant en SGÉ soient formées pour s'assurer de la qualité des services. La règle du 2/3, ou même du 1/3 imposé en période pandémique n'a aucune raison d'être eu égard à la qualité. Des actions doivent aussi être prises pour valoriser l'emploi d'éducatrice tant d'un point de vue salarial que de l'organisation du travail. Le développement des places en SGÉ doit passer cette valorisation des travailleuses qui y sont au cœur.

### ***Ouvrir des places abordables pour tous***

Le déploiement d'un réseau de SGÉ universel, accessible et de qualité doit se planifier dans l'ensemble des régions du Québec. Or, nous constatons que plusieurs régions ou quartiers de grandes villes n'ont pas la chance d'avoir accès aux CPE et aux RSG.

Le premier écueil que nous observons dans cette équité d'accès se trouve dans les règles budgétaires. En effet, plusieurs de nos membres constatent de grandes difficultés à maintenir des finances viables dans les plus petits établissements et dans les régions plus éloignées des centres. Par exemple, le coût de la vie très élevé à la ville de Fermont rend difficile l'achat de matériels, ou l'offre de salaires ne peut concurrencer celle offerte par l'industrie minière. Une petite communauté qui aurait un besoin d'une trentaine de places ne devrait pas être freinée dans sa volonté de créer un nouveau CPE parce que la rentabilité financière du ministère a préalablement été conçue pour des installations de plus de 60 enfants. Si la fusion d'établissements de CPE est possible dans les milieux urbains, cela est beaucoup plus compliqué dans les régions plus éloignées. Une adaptation budgétaire, comme un financement plancher, devrait être prévue pour permettre aux plus petites communautés de développer des modèles qui répondent à leurs besoins.

Tous constatent une défaillance dans l'évaluation des besoins de nouvelles places pour les communautés. Nous croyons que le ministère devrait mettre en place des comités d'évaluation des besoins en amont de l'analyse des projets présentement effectuée par les comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance. Ces comités devraient être constitués de différents acteurs de la communauté comprenant des représentants de CPE, de RSG, des syndicats, d'élus municipaux et autres qui connaissent bien les besoins des familles des régions. De plus, pour participer à développer de nouveaux projets, nous croyons que le ministère devrait faciliter la participation des acteurs de développement régional. Par exemple, la Caisse d'économie solidaire a comme rôle d'accompagner les entrepreneurs dans le développement de projets de proximité. Or, non seulement les CPE n'ont pas le droit de contracter un prêt hypothécaire à l'heure actuelle, mais aussi seule la Banque Nationale peut émettre ces prêts. Cette situation nuit aux volontés entrepreneuriales qui pourraient provenir des milieux. Le ministère devrait plutôt favoriser l'émergence de nouveaux projets en permettant aux communautés de développer leurs propres stratégies financières.

D'autre part, les établissements dans les grandes agglomérations comme Montréal peinent à acheter, ou même à louer des locaux dans un contexte de flambée des prix de l'immobilier. Un ajustement du financement des locaux devra être effectué par le ministère pour permettre la pérennité des installations et l'ouverture de nouvelles places permanentes. Le

ministère de l'Éducation ne freine pas l'ouverture d'école pour des raisons de coûts de locaux, le ministère de la Famille devrait suivre cet exemple pour les SGÉ.

Par ailleurs, pour garantir l'accès aux enfants de milieux défavorisés, il faudrait un travail de concertation mieux encadré et financé par le ministère. Présentement, l'ouverture de places est de la responsabilité des communautés. Le ministère de la Famille doit stimuler la création de places dans les milieux défavorisés, et s'adjoindre les différents acteurs de ces communautés.

Bref, les règles budgétaires actuelles confèrent une rigidité dans la gestion des établissements. Cela nuit à l'adaptation aux différents défis vécus tant dans les établissements des grands centres que ceux des régions plus éloignées. Une réflexion devrait être menée pour refinancer et assouplir les règles budgétaires permettant de s'adapter aux besoins des milieux et de favoriser le développement de nouvelles places.

## **Axe 2 : Répondre aux attentes des parents en leur offrant des places en services de garde éducatifs à l'enfance en cohérence avec leurs besoins**

### ***S'assurer d'un processus d'admission favorisant l'accessibilité***

Pour la FSSS-CSN, le premier pas pour répondre aux attentes des parents est de s'assurer du développement de places de qualité pour tous. Le ministère choisit d'aborder cette question par le biais des règles d'admission en SGÉ. Nous sommes d'accord que certains critères d'admission ayant présentement cours sont discutables. Nous avons mentionné précédemment qu'il manque de places et qu'il ne suffit pas « d'agrandir les SGÉ de l'intérieur » en dépassant le nombre prévu d'admissions quotidiennes ou par le changement des règles d'admission pour résoudre le problème, il faut tout simplement développer de nouvelles places.

Pour répondre aux questions de la consultation, la FSSS-CSN est consciente que les règles d'admission imposées par certains établissements sont trop contraignantes. Le ministère pourrait baliser ces règles d'admission. Par contre, la forte majorité des règlements appliqués jusqu'à maintenant sont ceux favorisant la fratrie ainsi que les enfants des employé-es des établissements. Ces deux critères sont essentiels à conserver : le premier pour faciliter le déplacement des parents et le deuxième pour maintenir le lien d'emploi avec les éducatrices. Nous le savons, il serait dangereux, en temps de pénurie dans cette sphère d'emploi, de nous priver d'éducatrices ayant de jeunes enfants qui ne pourraient bénéficier de places en service de garde et les forceraient ainsi à rester à la maison. Maintenir et mettre en valeur ces critères est incontournable pour valoriser l'emploi d'éducatrices.

L'accès pour les enfants provenant de famille à faible revenu doit également être favorisé, mais là encore, nous croyons que c'est par le développement de nouvelles places partout au Québec que l'accessibilité pour tous sera garantie.

### ***Réfléchir à l'offre en SGÉ en cohérence avec les besoins de conciliation famille-travail***

Il est difficile de savoir quels sont les besoins réels des parents en matière de garde atypique. Il est clair que le portrait de l'emploi a beaucoup changé au cours des dernières années : l'emploi à temps partiel, les cadres horaires variables, le travail autonome, le travail à distance, les emplois à durée déterminée... Le statut d'emploi des parents, en particulier celui de la mère, se reflète sur le recours à un service de garde, sur le type d'horaire (régulier ou irrégulier) ainsi que sur le mode de garde utilisé ou souhaité. Par contre, est-ce parce qu'un parent travaille de nuit qu'il voudra nécessairement faire garder son enfant dans un établissement de garde? Beaucoup de parents sont confrontés à un choix déchirant où la solution ne se trouve pas nécessairement dans l'offre de garde atypique, mais bien avec l'aide de proches, ou mieux encore, d'employeurs conciliants.

Pour les travailleurs à temps partiel, il est très difficile d'obtenir une place à moins de cinq jours par semaine puisque les établissements ont maintenant l'obligation de rencontrer des taux de présence précis. Est-ce qu'un parent qui aurait voulu inscrire son enfant à 4 jours par semaine doit être considéré comme un créateur de « places fantômes »? Nous croyons que non, et que la contrainte financière associée au taux de présence à 80 % des enfants est un obstacle important à l'adaptation de l'accès des services de garde aux parents n'ayant pas des horaires de travail réguliers ou typiques.

D'autres projets pilotes ont été tentés pour répondre aux besoins en garde plus spécialisés comme des offres de soir et de fin de semaine. Nous avons constaté que plusieurs obstacles administratifs ont pu nuire aux projets, dont le fait que les subventions particulières ne couvrent pas tous les frais pour ces activités hors normes. Par ailleurs, les demandes d'admission y étaient plutôt limitées. Les parents réalisent souvent que le modèle CPE ne répond pas au besoin de sécurité de l'enfant ressenti dans une routine familiale le soir et dans le confort de son lit pour dormir la nuit. Même si un parent a un horaire atypique, l'enfant, lui, garde un rythme circadien typique. Passer sa nuit sur un petit matelas au sol dans un grand local ne répond pas aux besoins physiologiques et de sécurité de base tel que défini par la théorie d'Abraham Maslow. Une évaluation rigoureuse des projets pilotes demanderait à être effectuée avant la mise en place de nouveaux modèles.

Il est vrai que les organismes communautaires peuvent offrir une plus grande flexibilité pour la garde de dernière minute ou pour une courte période. Néanmoins, ces gardes ne sont pas des solutions à long terme, puisque les enfants ont tous les mêmes besoins de stabilité en matière d'attachement relationnel; ce que cette aide ponctuelle ne peut offrir.

D'ailleurs, nous croyons qu'une question de fond doit être abordée avant de choisir le meilleur véhicule pour les cadres horaires de garde atypique : est-ce aux enfants de se s'adapter aux horaires atypiques de leurs parents, ou est-ce plutôt aux milieux de travail de s'adapter à la réalité des parents? En effet, si le réseau des SGÉ est un outil pour favoriser la conciliation famille-travail, les milieux de travail doivent, eux aussi, agir. L'exemple des travailleuses et travailleurs de la santé est flagrant à cet effet; l'obligation de fournir des heures supplémentaires est un véritable casse-tête pour les parents ayant de jeunes enfants.

Lorsque les heures de travail se rallongent sans préavis, le choix d'un service de garde devient ardu. Une politique familiale ambitieuse devrait englober des mesures de conciliation famille-travail dans les milieux d'emploi, et non pas simplement faire appel à l'ouverture de places en garde atypique.

### **Axe 3 : Promouvoir la garde en milieu familial pour répondre aux besoins des parents**

La garde en milieu familial est un élément essentiel au réseau des services de garde éducatifs. Non seulement le service offert par les RSG est apprécié par les parents, cette formule permet d'offrir des services de garde de proximité à des familles. Or, comme le constate maintenant le ministère, les RSG cessent leurs activités de manière accélérée depuis quelques années.

Le travail des RSG exige de longues heures de travail (en moyenne, 9,9 h par jour<sup>8</sup>), et ne se résume pas à effectuer des activités développementales. Il comprend aussi des tâches reliées à la confection de repas, l'entretien et la désinfection des lieux, l'achat de matériel, l'administration de budgets, l'observation et la rédaction du dossier de l'enfant, etc. Les RSG sont à la fois éducatrices et entrepreneures. Les tâches multiples à accomplir sont associées à celles attribuées au rôle traditionnel des femmes au foyer, travail invisible effectué depuis des siècles. Malgré une professionnalisation de ces tâches sur le marché du travail, le gouvernement doit contribuer à soutenir et à valoriser ce travail essentiel. Trop de gens associent encore à tort la profession de RSG à celui d'une simple gardienne. En dépit de la diversité des tâches et des 50 heures effectuées par semaine, les RSG reçoivent la même rémunération calculée selon les heures de travail hebdomadaires effectuées par les éducatrices en installation au premier échelon et non formées – celles-ci ayant droit en plus à des pauses! Tout le travail réalisé en dehors des heures en présence d'enfants se trouve occulté et s'apparente à du bénévolat forcé. Les femmes ne sont pas dupes, et plusieurs quittent le métier créant un déficit de places pour les enfants. Nous croyons que ces fermetures de places en SGÉ découlent du très mauvais calcul du gouvernement qui refuse des salaires décents aux RSG.

Toutes vous le diront, le travail administratif a gagné en exigences ces dernières années : fiches d'assiduité des enfants, mise à jour du programme éducatif, adaptation des lieux aux nouvelles normes, etc. Les règles et certains documents à compléter ne sont pas standardisés d'un bureau coordonnateur à l'autre. La FSSS-CSN adhère complètement à la volonté d'évaluer la qualité des services en milieu familial. Par contre, la demande de reddition de compte est trop lourde et rallonge les journées de travail des RSG. Une réduction et une simplification des documents administratifs doivent être effectuées. Nous croyons aussi qu'une formation spécifique à l'administration d'un service de garde en milieu familial devrait être offerte dans le cursus scolaire lié à la technique d'éducation à l'enfance, ou incluse au perfectionnement annuel proposé aux RSG. Cela permettrait de soutenir les RSG en milieu familial et de faire découvrir cette facette de la profession. Une meilleure

---

<sup>8</sup> MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE, *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2016, 2019.*

connaissance du travail des RSG encouragerait probablement plusieurs étudiantes en technique d'éducation à l'enfance à ouvrir des SGÉ en milieu familial. Nous croyons de même qu'un accompagnement structurant et financé pour acquérir une attestation d'études collégiales devrait être proposé aux RSG qui le souhaitent.

Un autre irritant pour plusieurs RSG est l'obligation de prendre en compte ses propres enfants dans le calcul des ratios, car plusieurs RSG sont aussi parents. S'il est tout à fait logique de prendre en compte un poupon qui demande beaucoup d'attention dans le ratio d'une RSG, un enfant d'âge scolaire plus autonome en demande beaucoup moins. Or, plusieurs se trouvent dans l'obligation de faire garder leurs enfants pendant les journées pédagogiques ou les vacances estivales. La FSSS-CSN demande au gouvernement de cesser de comptabiliser les enfants des RSG de 7 ans et plus dans les ratios RSG-enfants. Cela concilierait le travail et la famille des RSG, et participerait à pérenniser les places déjà existantes. L'amendement au Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance concernant l'aménagement pour les enfants d'âge scolaire est un pas dans la bonne direction; néanmoins, au lieu de 9 ans, le choix d'âge de 7 ans serait plus réaliste pour créer un plus grand nombre de places.

Par ailleurs, plusieurs RSG craignent les différents contrôles de qualité effectués par les bureaux coordonnateurs (BC). Un travail de vérification de la qualité des services est de mise, mais nous déplorons les situations où trop de visites des BC cherchent des motifs d'infractions plutôt que d'offrir de l'accompagnement et du soutien pédagogique. Des moments devraient être prévus pour échanger, par exemple avant la suspension d'un permis, en vue de permettre aux agentes de BC et aux RSG d'élaborer de nouvelles voies constructives plutôt que simplement punitives. De plus, plusieurs RSG craignent que le recours à l'agente de soutien pédagogique nuise à l'évaluation faite par l'agente de conformité, car les deux travaillent au BC. Nous croyons que pour susciter une adhésion à l'amélioration des services et donner confiance aux RSG, il serait préférable que soit menée rapidement une réflexion commune – ministère de la Famille, BC, représentants des RSG – sur les rôles de chacun, la confidentialité du travail de soutien pédagogique, etc. Cette analyse pourrait avoir lieu dans le cadre d'un comité prévu aux ententes collectives (ex. Comité national sur les enjeux de la garde en milieu familial).

La présente consultation pose l'importante question d'une meilleure offre de services de garde de qualité pour les parents. Dans le contexte de la garde en milieu familial, le ministère ne peut faire l'économie de se questionner sur l'aberrant double standard de qualité entre les services offerts par les RSG et ceux des personnes non reconnues (PNR). Le ministère de la Famille estime à 9 000 le nombre de PNR. Peu d'informations sont recensées sur ces milieux fréquentés par 41 000 enfants au Québec. Malgré la volonté du dernier gouvernement, aucune vérification ne peut être faite sur ce qui se passe réellement sous ces toits. La situation est troublante.

Il est irréaliste pour le gouvernement d'interdire ce type de garde d'enfants. Il existera toujours des familles ou des voisins qui pourront dépanner les parents. Le problème réside dans la professionnalisation de ce travail fantôme. Pour freiner le développement de ce type de services de garde, tout en laissant le choix aux parents, le gouvernement doit mettre fin

au droit des PNR de délivrer un reçu fiscal. L'émission d'un reçu fiscal est un privilège qui doit être garant d'un minimum de critères à respecter pour offrir des services de garde. Sans possibilité de regard sur la qualité de la garde, le ministère de la Famille ne peut consentir à ce type d'activités économiques.

Nous mettons aussi en garde le gouvernement contre l'idée d'intégrer les PNR à l'offre légale de garde sans garantie de qualité des services. Depuis des années, les RSG sont accompagnées pour augmenter et garantir la qualité des services. Le ministère ne peut pas tout simplement revoir à la baisse les critères de qualité pour augmenter de manière artificielle le nombre de places offertes. Dans les faits, cela n'augmenterait pas le nombre de places pour les parents; a contrario, cela nuirait à la mission éducative souhaitée pour le développement des enfants, et dévaloriserait la profession d'éducatrices en général et des RSG en particulier.

La garde en milieu familial est un service à valoriser et à développer, une voie incontournable dans l'ouverture de nouvelles places de qualité et accessibles. Le ministère de la Famille doit maintenant reconnaître la complexité du travail effectué par les RSG, et prendre les mesures nécessaires pour alléger le travail administratif qui s'ajoute à celui d'éducatrice. Le gouvernement ne peut attendre les prochaines négociations de l'entente collective pour agir, des actions doivent être prises maintenant pour assurer le développement de places de demain.

#### **Axe 4 : Joindre les enfants les plus vulnérables pour leur offrir des services adaptés à leurs besoins**

##### ***Garantir l'accès pour tous, peu importe les moyens financiers des parents***

Nous saluons la volonté du ministère d'améliorer l'accès aux SGÉ pour tous. Différentes études ont montré l'effet bénéfique de la fréquentation d'un SGÉ sur le développement global des enfants, et ce, plus spécifiquement pour ceux issus de milieux défavorisés. Pour la FSSS-CSN, seule l'offre d'un accès universel doit être l'objectif poursuivi par le gouvernement. Tout comme l'école, les services de garde éducatifs ont pour mission de garantir le plein potentiel des enfants québécois. Dans un esprit de continuum de services, nous croyons que les SGÉ doivent être offerts gratuitement à tous les enfants dont les parents souhaitent un tel service. C'est toute la société qui bénéficie du développement de ces enfants, c'est donc à elle de voir à son libre accès.

Les familles de milieux défavorisés sont particulièrement désavantagées dans l'accès aux services de garde. Non seulement les frais demandés sont un frein pour plusieurs familles, mais l'offre de places à contribution réduite est moindre dans les quartiers défavorisés. En effet, le développement incohérent des dernières années du réseau des SGÉ a ralenti la mise sur pied des CPE au profit des garderies non subventionnées. Par exemple, les familles de milieux défavorisés habitant la grande région de Montréal n'ont souvent pas le choix d'opter pour une garderie non subventionnée. Or, non seulement les frais quotidiens sont souvent élevés, mais la qualité de ces lieux est évaluée défavorablement sur le plan du



développement des enfants. Les crédits d'impôt offerts par ces garderies sont moins adaptés pour les familles à faible revenu, car elles n'ont pas les moyens immédiats de déboursier l'argent et d'attendre plus tard le crédit alloué.

Même pour les SGÉ avec places subventionnées, la contribution parentale peut être un frein pour certains. En effet, près de 10 % des familles du Québec doivent survivre avec un faible revenu (34 653 \$ pour une famille monoparentale avec deux enfants, et 40 014 \$ pour une famille comptant un couple<sup>9</sup>). Une telle famille avec deux enfants pourrait avoir de la difficulté à payer mensuellement les 280 \$. La FSSS-CSN suggère donc qu'à défaut de la gratuité universelle des services de garde, une gratuité pour les familles à faible revenu soit rendue possible par des subventions particulières versées aux SGÉ.

Les frais exigés ne devraient jamais être un frein au développement des petits. Tout comme au préscolaire, le gouvernement devrait offrir cet accès gratuit à tous les enfants du Québec.

### ***Donner des services pour les enfants avec des besoins particuliers***

L'importance d'agir tôt pour les enfants à besoins particuliers<sup>10</sup> n'est plus à démontrer. Le soutien apporté à ces enfants doit passer tant par des ressources accrues provenant du réseau de la santé et des services sociaux que du ministère de la Famille. Les coupes budgétaires au nom de l'austérité ont aussi porté atteinte aux services adaptés. Un refinancement doit être octroyé pour garantir un soutien aux enfants avec des besoins particuliers.

Nous tenons à saluer l'ouverture du gouvernement à se pencher sur l'offre de soutien pour les enfants qui présentent des besoins particuliers, sans qu'ils aient obtenu de diagnostic officiel. Il est assez fréquent que les jeunes bambins n'aient pas de diagnostic alors que les premiers symptômes apparaissent justement à ces âges, et que le système public de santé peine à rendre disponibles les professionnels essentiels au diagnostic. Il arrive que beaucoup de temps s'écoule entre les premières observations, l'émission d'un diagnostic puis la réception de l'allocation. Pendant ce temps, l'enfant ne bénéficie pas de l'appui nécessaire à son épanouissement. Lorsque l'équipe du CPE ou la RSG (en collaboration avec le BC) identifie un enfant ayant des besoins particuliers, le ministère devrait offrir une aide temporaire qui permettrait d'offrir du soutien plus rapidement. Nous sommes aussi d'avis que le gouvernement pourrait bonifier la formation de base et la formation continue des éducatrices en vue d'assurer une identification efficiente des besoins particuliers et de l'application d'actions développementales adaptées. De plus, les conseillères pédagogiques devraient être réintégrées dans les établissements pour soutenir les éducatrices dans leurs interventions.

Ensuite, des mesures additionnelles pourraient être appliquées par les CPE, en collaboration avec les équipes d'éducatrices, pour offrir des services mieux adaptés aux enfants avec des défis particuliers. Nous pouvons penser à une réduction du ratio

---

<sup>9</sup> ISQ. Taux de faible revenu des familles selon la mesure du faible revenu, novembre 2020.

<sup>10</sup> Nous préférons utiliser le terme d'enfants à besoins particuliers plutôt qu'enfant handicapé tel que nommé dans l'allocation qui leur sont dédiés. Nous croyons que cela reflète davantage la réalité de ces enfants.

éducatrice-enfants, le suivi spécifique d'une éducatrice spécialisée, la présence d'une seconde éducatrice dans le groupe, l'aménagement des locaux ou l'achat de ressources lorsque c'est nécessaire, l'augmentation de temps de planification pour l'accompagnement des enfants avec des besoins particuliers, etc. Bref, les établissements gagneraient en collaborant davantage avec les éducatrices pour développer des stratégies d'adaptation pour accompagner le développement de ces enfants ayant des besoins particuliers. Si ces mesures semblent réduire l'accès à davantage de places, nous croyons qu'elles favoriseraient plutôt la qualité des services et la rétention des éducatrices.

De prime abord, nous ne nous opposons pas à l'idée de constituer des groupes ou des établissements dédiés aux enfants présentant d'importantes contraintes. Il arrive effectivement que les milieux ne puissent répondre adéquatement aux besoins de certains enfants. Par contre, ces groupes ou établissements devraient être réservés pour les cas les plus lourds. Les CPE continueraient à profiter de la mixité sociale dans leurs groupes réguliers, car côtoyer la différence fait partie de l'important apprentissage du vivre-ensemble. Par ailleurs, la réussite de ces groupes dédiés constitués dans les CPE dépendra des ressources réellement accordées pour répondre aux besoins distinctifs de ces enfants.

Certains doutes demeurent concernant l'accessibilité de ces groupes ou établissements sur tout le territoire québécois. Les parents de certaines localités devront nécessairement parcourir de plus longues distances pour amener leur enfant à bon port. Le milieu scolaire propose du transport adapté pour garantir l'accès à des écoles spécialisées, mais nous voyons difficilement comment le gouvernement pourrait ici faciliter le déplacement des plus petits.

En somme, les enfants ont tous leurs défis d'apprentissage, mais certains nécessitent plus de soutien. Davantage de ressources dans les milieux doivent être proposées aux éducatrices pour s'adapter aux besoins des enfants. Les contraintes budgétaires ne devraient pas être une raison de laisser un enfant sans les conditions décentes de développement dont il a droit. Un manque de soutien en bas âge pourra, nous le savons, avoir des répercussions sur son parcours scolaire et bien plus encore.

## **Conclusion**

La pénurie de places en service de garde éducatif met le gouvernement à l'heure des choix politiques. Le Québec ne peut plus ignorer les conséquences importantes du manque de places sur le développement des enfants, sur l'autonomie économique des femmes ainsi que sur la conciliation famille-travail. Le développement des SGÉ doit être structuré et cohérent à la faveur du modèle le mieux adapté aux besoins des familles soit les CPE et les RSG en milieu familial. Il faut maintenant redonner les moyens aux éducatrices de répondre à leurs missions de développement, de réussite éducative, de santé, de sécurité, de bien-être et d'égalité des chances pour les enfants du Québec.

Pallier le manque d'éducatrices formées doit devenir une priorité pour le gouvernement. Des mesures doivent être prises pour améliorer les conditions d'exercice de la profession et le travail doit être rémunéré à sa juste valeur : conditions essentielles qui aident à valoriser et rendre attractif un domaine d'emploi.

Pour donner un meilleur accès aux SGÉ de qualité aux familles à faible revenu et aux enfants ayant des besoins particuliers, là encore, des choix politiques doivent être pris. De simples modifications aux règles d'admission ne seront pas suffisantes.

Il est maintenant urgent de rétablir les principes d'universalité et d'accessibilité aux services de garde éducatifs de qualité pour tous les enfants et de poursuivre le développement des places en CPE et en milieu familial régi. Les membres de la FSSS-CSN ont incarné un rôle capital dans la construction de ce réseau unique de services de garde éducatifs. Elles continueront tout autant à le défendre et à poursuivre son développement.