



# **Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec**

**Mémoire dans le cadre de la consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance**

Présenté au ministère de la Famille

1<sup>er</sup> juin 2021

**Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)**

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Sans frais : 1 877-897-0057

[www.ftq.qc.ca](http://www.ftq.qc.ca)

Dépôt légal – 2<sup>e</sup> trimestre 2021

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-89639-467-8

# Table des matières

1. Introduction .....	5
2. Le CPE : clé de voûte de la conciliation travail-vie personnelle et du développement des enfants.....	7
L'accès des femmes au travail : une question d'égalité .....	7
Un modèle socialement et financièrement gagnant.....	7
Une qualité éducative supérieure .....	9
3. L'urgence de reprendre le leadership dans le développement du réseau .....	9
Réaffirmer un leadership d'État, tout en préservant l'autonomie du réseau .....	10
Mettre fin à la fragmentation et à la concurrence.....	12
Moratoire sur le développement de la maternelle 4 ans .....	14
4. Parfaire l'accessibilité et l'universalité du réseau : à chaque enfant sa place .....	15
Le guichet unique : un problème urgent, mais symptomatique d'un enjeu plus profond .....	15
Créer des places de qualité en milieux régis et subventionnés.....	16
Offrir des places abordables à tous les enfants.....	17
Préserver un service à échelle humaine.....	18
Prendre en compte la diversité des besoins familiaux.....	18
5. Un devoir d'équité pour des services de plus grande qualité .....	20
Assurer une qualité de services : miser sur les CPE et les données .....	20
Allouer des ressources supplémentaires pour une offre de services adaptés .....	22
Réinvestir dans la lutte contre les inégalités .....	23
Reconnaître le travail et rehausser les conditions de travail.....	25
Conclusion.....	27
Liste des recommandations .....	28



# 1. Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) représente plus 600 000 personnes, dont près de 40 % de femmes, présentes dans toutes les régions du Québec et qui œuvrent dans tous les secteurs d'activité économique, y compris au sein du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (SGÉE). Des dizaines de milliers de membres de la centrale comptent quotidiennement sur les aménagements de garde et services de proximité qui leur sont offerts pour concilier leurs obligations professionnelles avec leurs besoins familiaux et personnels. Fréquemment aux prises avec des horaires de travail atypiques, changeants, imposés et non connus à l'avance, ces milliers de parents-travailleurs attendent beaucoup du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance.

Parce que les conditions de vie de ses membres sont tout aussi importantes que leurs conditions de travail, la FTQ milite depuis des décennies en faveur de politiques et de mesures leur permettant de mieux concilier leurs obligations professionnelles avec leurs responsabilités familiales. Dès les années 1970, la FTQ revendiquait une politique familiale et un réseau complet de services de garde universels, accessibles, gratuits et de qualité. Depuis 2003, la FTQ intercède pour le maintien, le parachèvement et l'amélioration du réseau des SGÉE, non seulement pour favoriser la conciliation travail-famille, mais aussi parce qu'il est important pour le développement des enfants et qu'il constitue la porte d'entrée du réseau préscolaire et scolaire. C'est pourquoi la FTQ est intervenue à plusieurs reprises, au cours des dernières années, pour réitérer son appui au développement du réseau des centres de la petite enfance (CPE) mis en place à compter de 1997, défendre son intégrité face aux politiques d'austérité et de commercialisation qui l'ont mis à mal, et soumettre des pistes d'amélioration afin d'en parachever le développement en vertu des principes d'accessibilité, d'universalité et de qualité, qui en font une fierté du Québec à travers l'Amérique du Nord et au-delà.

Pour ces raisons, la FTQ a accueilli avec fort intérêt l'annonce par le gouvernement d'une consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance et d'audiences régionales ce printemps, préalablement à la préparation et au lancement d'un livre blanc pour l'automne. En effet, bien que le réseau des services de garde éducatifs ait atteint un certain degré de maturité et qu'il continue de faire ses preuves tant en matière de conciliation travail-famille que sur le plan du développement des jeunes enfants, un certain nombre d'obstacles importants demeure auxquels il est urgent de s'attaquer pour assurer une plus grande accessibilité, équité et qualité du réseau. La centrale souhaite donc soulever par le présent mémoire un certain nombre d'observations et de réflexions afin d'alimenter les travaux du ministre en ce sens.

Toutefois, la consultation annoncée nous semble trop ciblée et restreinte – et le document de réflexion en atteste – pour permettre au gouvernement de pleinement recadrer la politique familiale, alors que le réseau accuse encore d'importantes lacunes et fait face à de lourds défis. En effet, la FTQ déplore que le développement du réseau ait été chaotique ces dernières années. Elle s'est mobilisée contre la commercialisation et l'austérité qui ont marqué le mandat du précédent gouvernement parce qu'elle était convaincue que l'éclatement de l'offre de services de garde éducatifs ne pouvait pas servir adéquatement les intérêts et attentes de la population. La centrale s'attend à ce que le gouvernement réaffirme la confiance de l'État envers le réseau des SGÉE, et plus particulièrement envers les CPE, et s'engage à en parachever le déploiement sur l'ensemble du territoire.

Au cœur des enjeux relevés dans le document de consultation se trouve la pénurie de main-d'œuvre qui frappe de plein fouet le réseau des SGÉE. Et cette pénurie de main-d'œuvre est une conséquence du manque de reconnaissance et de valorisation du personnel des services de garde éducatifs à l'enfance. En effet, les personnes finissantes du programme de technique en éducation à l'enfance détiennent l'un des diplômes d'études collégiales (DEC) de formation technique les moins bien payants. En 2018, les personnes qui

détiennent un DEC technique en éducation à l'enfance avaient un salaire horaire de 15,4 % inférieur au salaire horaire moyen de toutes les personnes détenant un DEC technique, tous domaines confondus<sup>1</sup>. On parle pourtant ici du personnel qui s'occupe des tout-petits du Québec. Si le ministère veut augmenter le nombre de places, donner des services aux familles les plus vulnérables, et assurer la qualité et l'accessibilité des SGÉE, il faudra nécessairement s'attaquer à l'éléphant dans la pièce : il faut rehausser rapidement et substantiellement les conditions de travail en SGÉE pour assurer l'attractivité de la profession et la rétention du personnel.

En ce sens, nous estimons que le document de réflexion recèle un ensemble d'enjeux et de pistes de discussions parfois très pointus et qui ne sont pas à la portée de tout le monde, alors que la consultation et la préparation du livre blanc devraient être un exercice plus large de réappropriation collective du débat sur la politique familiale et de mobilisation autour de ce singulier instrument de lutte contre les inégalités socioéconomiques que le Québec s'est donné. De plus, plusieurs enjeux d'actualité importants semblent absents, du moins dans cette consultation, tels que la pénurie et la reconnaissance du personnel, la qualité des services, l'état de concurrence qui marque le développement du réseau et, en fin de compte, le développement et le bien-être des enfants. Nous souhaitons donc mettre en garde le gouvernement contre la tentation, au sortir de cette consultation au demeurant partielle, d'une réforme en demi-teinte qui se contenterait de quelques aménagements administratifs, alors que l'ensemble du réseau souffre de problèmes de fond et structureaux qui ne sont pas pleinement abordés à l'heure actuelle. Or, la FTQ estime qu'on ne peut faire l'économie d'un plus vaste débat et s'attend à ce que le livre blanc promis sous l'occasion aille en ce sens.

Pour l'heure, la FTQ saisit l'occasion de la présente consultation pour rappeler l'attachement de ses membres à un modèle à la fois universel, accessible et d'une grande qualité. Décelant, à travers les enjeux soulevés dans le document de réflexion, une volonté de centralisation des opérations de la part du ministère, la FTQ réitère l'importance de maintenir et de soutenir un réseau qui s'appuie sur des services de proximité et tire sa force, son originalité et sa profondeur de la mobilisation des communautés environnantes, engagées dans l'animation de véritables milieux de vie accueillants et sécurisants pour les enfants. L'autonomie du réseau des CPE nous apparaît une force qu'il faut préserver et cela commande une grande prudence de la part du ministère quant à la mise en commun de certaines ressources ou de certains instruments de gestion et de contrôle. Toutefois, la centrale reconnaît que le ministère pourrait jouer un rôle de pilotage et d'accompagnement plus affirmé et plus cohérent dans le développement du réseau. C'est en ce sens que nous aborderons dans les prochaines pages les divers enjeux relatifs à l'attribution et au développement des places, ainsi que ceux touchant la qualité des services. Et ce, dans la perspective d'une plus grande accessibilité et d'une plus grande équité.

---

<sup>1</sup> MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (MEES), *La relance au collégial en formation technique/2018*, 2020, [En ligne]  
[[http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/Ministere/acces\\_info/Statistiques/Enquetes\\_Relance/Collégial/Relance\\_collégial\\_2018\\_FT.pdf](http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/Ministere/acces_info/Statistiques/Enquetes_Relance/Collégial/Relance_collégial_2018_FT.pdf)].

## 2. Le CPE : clé de voûte de la conciliation travail-vie personnelle et du développement des enfants

### L'accès des femmes au travail : une question d'égalité

La pandémie de la COVID-19 a été révélatrice des inégalités persistantes entre les hommes et les femmes au Québec. Les données d'Emploi-Québec révèlent qu'au début de la crise sanitaire, soit en mars 2020, 167 900 femmes avaient été mises à pied, comparativement à 96 100 hommes. Les femmes ont donc été plus nombreuses à perdre leur emploi au début de la crise. Or, elles ont également regagné leur emploi plus lentement lors de la reprise à l'automne. En effet, en septembre 2020, la comparaison des données avec celles de février montrait que la baisse de l'emploi touchait encore plus les femmes que les hommes au Québec (- 81 900 emplois contre - 31 700 emplois)<sup>2</sup>.

Les femmes sont plus nombreuses que les hommes dans le secteur des services, principalement touché par des pertes d'emplois (restauration, hébergement, commerce de détail, etc.). Et au sein de ces industries, elles ont été plus nombreuses à être affectées par les pertes d'emplois. Par exemple, elles constituent 55 % de la main-d'œuvre du secteur des services, de l'hébergement et de la restauration et représentent 62 % des pertes d'emplois de ce secteur<sup>3</sup>. Le décalage entre les pertes d'emplois des hommes et des femmes s'expliquerait par la prépondérance des femmes dans des emplois à temps partiel, qui ont été les premiers emplois coupés, et par le partage inégal des tâches domestiques. Dans une société où les femmes ont un revenu plus élevé dans seulement 29 % des ménages, où l'équité salariale n'est pas atteinte, où la majorité des postes à temps partiel ou les emplois au salaire minimum sont occupés par des femmes, et où les tâches domestiques incombent encore aux femmes, ce sont plus souvent elles qui réduisent leurs heures de travail ou font le choix de quitter la population active face à des enjeux de conciliation.

La participation des femmes au marché du travail contribue à leur autonomie financière. En l'absence de places en services de garde éducatifs disponibles et abordables, voire gratuites, bon nombre de femmes se verront forcées de rester à la maison plutôt que d'occuper un emploi dont le salaire sera englouti par des frais de garde. Et les femmes sont indispensables à l'économie québécoise. Le fait qu'elles soient exclues du marché du travail pour des raisons de conciliation travail-vie personnelle ou qu'elles retrouvent un emploi plus lentement que les hommes a une incidence négative sur le PIB et sur les services offerts à la population. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, il est plus que jamais crucial de favoriser le travail des femmes. Des places accessibles en services de garde éducatifs à l'enfance sont un élément clé de cette intégration des femmes au marché du travail.

### Un modèle socialement et financièrement gagnant

La FTQ soutient l'importance d'assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde éducatifs, et ce, pour couvrir l'ensemble des besoins des familles, sans égard à leurs revenus, leur situation d'emploi et l'endroit où elles habitent. Le réseau que le Québec s'est donné depuis 1997 avec les centres de la petite enfance (CPE) va en ce sens. Il vise à offrir aux enfants sur tout notre territoire le meilleur

---

<sup>2</sup> EMPLOI-QUÉBEC, *Bulletin sur le marché du travail au Québec de mars 2020*, 9 avril 2020, [En ligne] [[www.emploi.quebec.gouv.qc.ca/actualites/detail-actualite/article/bulletin-sur-le-marche-du-travail-au-quebec-de-mars-2020](http://www.emploi.quebec.gouv.qc.ca/actualites/detail-actualite/article/bulletin-sur-le-marche-du-travail-au-quebec-de-mars-2020)].

<sup>3</sup> ASSOCIATION POUR LA SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC, *Inégalités de genre – Impact de la pandémie de COVID-19 sur la santé et la qualité de vie des femmes au Québec*, novembre 2020, p.16, [En ligne] [[https://cdn.ca.yapla.com/company/CPYMZxftbVtVvSt3IBEC/c/asset/files/Rapport\\_Femmes-et-COVID\\_Impact\\_de\\_la\\_COVID\\_sur\\_la\\_sante\\_et\\_qualite\\_de\\_vie\\_des%20Femmes\\_au\\_Quebec\(1\).pdf](https://cdn.ca.yapla.com/company/CPYMZxftbVtVvSt3IBEC/c/asset/files/Rapport_Femmes-et-COVID_Impact_de_la_COVID_sur_la_sante_et_qualite_de_vie_des%20Femmes_au_Quebec(1).pdf)].

environnement possible et à prix abordable pour les parents. Le CPE appartient à la communauté de ses usagers et favorise leur participation active et constructive autant dans sa gestion et son modèle décisionnel que dans ses activités quotidiennes. Bien qu'il ne couvre pas encore tous les besoins (manque de places, horaires atypiques, régions, etc.), les retombées positives liées au réseau des services de garde éducatifs à l'enfance avec ses places à contribution réduite sont multiples.

Il est estimé qu'en 2008 la disponibilité de services de garde à contribution réduite au Québec a incité près de 70 000 mères de plus à détenir un emploi qu'en l'absence d'un tel programme. Il est estimé que le PIB du Québec a ainsi été majoré de 5 milliards de dollars pour cette même année<sup>4</sup>. Ce sont les chefs de famille monoparentale avec des enfants d'âge préscolaire qui ont enregistré la hausse d'activité la plus importante entre 1996 et 2008. Au cours de cette période, le nombre de familles monoparentales à l'aide sociale est passé de 99 000 à 45 000. Le taux de pauvreté relative des familles monoparentales ayant à leur tête une femme est quant à lui passé de 36 % à 22 % et le revenu réel médian après impôts de ces familles a bondi de 81 %<sup>5</sup>.

Les services de garde à contribution réduite ont également un effet durable sur l'activité féminine, c'est-à-dire qu'ils font augmenter le taux d'emploi de la mère non seulement pendant cette première période de la vie du tout-petit, mais aussi une fois que l'enfant a fait son entrée à l'école<sup>6</sup>. Inversement, cette donnée est indicatrice de l'effet durable du non-retour des mères sur le marché du travail après le congé parental. Autrement dit, si les mères ne retournent pas au travail lorsque leur enfant est d'âge préscolaire, elles ont de bonnes chances de ne pas retourner au travail lorsque l'enfant commence l'école. Cette étape de la vie est donc cruciale pour l'avenir professionnel des mères et pour le PIB. D'ailleurs, le Conseil du statut de la femme soulignait en 2014 les effets à long terme que peut entraîner un recul de la participation des femmes au marché du travail :

*« En favorisant la participation des femmes au marché du travail, le programme des services de garde à contribution réduite permet non seulement à celles-ci d'assurer leur autonomie économique aujourd'hui, mais aussi de profiter des avantages économiques découlant de cette participation (assurance-emploi, contribution au Régime de rentes du Québec et à un régime de retraite d'employeur, etc.), lesquels conditionneront leur survie économique en cas de perte d'emploi et au moment de la retraite. Par conséquent, si pour réduire le coût de sa politique de garde des enfants d'âge préscolaire, l'État poussait un certain nombre de femmes à sortir du marché du travail, même temporairement, il devrait faire face à d'autres coûts pour subvenir à leurs besoins par le biais de ses politiques d'assistance-emploi, durant la vie active, mais aussi après l'âge de la retraite<sup>7</sup>. »*

Pour ces raisons, la FTQ considère que les services de garde éducatifs à l'enfance sont un investissement qui bénéficie à l'ensemble de la société et devraient être considérés comme tels, plutôt que comme une dépense.

---

<sup>4</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 », *Revue Interventions économiques*, 47, 2013, [En ligne] [<https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1858>].

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Avis - Impact d'une modulation de la contribution parentale aux services de garde subventionnés sur la participation des femmes au marché du travail*, novembre 2014, p. 26, [En ligne] [<https://csf.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/avis-impact-dune-modulation-de-la-contribution-parentale-aux-services-de-garde-subventionnes.pdf>].

## Une qualité éducative supérieure

Au Québec, le parcours éducatif des jeunes enfants n'est pas uniforme (maternelles 4 et 5 ans, services de garde aux modèles variés, maison, combinaison, etc.). Pourtant, le bien-être et le développement optimal des enfants de 0 à 5 ans sont des enjeux prioritaires pour la société québécoise. À cet égard, la contribution des services éducatifs au développement des jeunes enfants est amplement reconnue<sup>8</sup> et permet aux enfants de mieux intégrer le système scolaire et la vie en société.

Il est démontré que les expériences vécues par les enfants dans les milieux éducatifs influencent leurs trajectoires de développement et jouent un rôle dans leur réussite éducative ultérieure. Des recherches ont démontré que la fréquentation d'un service de garde de qualité a un effet bénéfique sur le développement et la réussite scolaire des enfants, particulièrement ceux issus d'un milieu défavorisé<sup>9</sup>. Elles démontrent également que les effets sur le développement sont variables selon le type d'installation fréquenté par l'enfant. Plus spécifiquement, les enfants de familles à faible revenu qui ont fréquenté exclusivement un CPE au cours de la période préscolaire sont moins susceptibles d'être vulnérables dans deux domaines ou plus de leur développement, par rapport aux enfants qui n'ont fréquenté aucun service éducatif ou qui ont fréquenté un service de garde régi autre que le CPE exclusivement<sup>10</sup>.

En effet, le réseau des centres de la petite enfance est régi par des normes de haut niveau, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans les garderies privées non subventionnées. De plus, la qualité de formation des éducatrices, qui doivent être formées et encadrées dans le réseau public, joue un rôle important dans la qualité des services offerts. Ajoutons que le mode de fonctionnement démocratique des CPE permet un engagement et une participation des parents dans les décisions qui les concernent. Le modèle québécois est aujourd'hui internationalement reconnu pour la qualité de ses services, qui répondent aux besoins des parents et qui favorisent le développement des enfants et l'égalité des chances.

## 3. L'urgence de reprendre le leadership dans le développement du réseau

Force est de constater le succès de la politique familiale, promulguée il y a près de 25 ans, qui a permis au Québec, avec le réseau des services de garde éducatifs, de se doter d'un outil dédié au développement positif des jeunes enfants et de favoriser l'investissement du marché du travail par un grand nombre de femmes. Il s'agit là certainement d'un levier efficace de lutte contre les inégalités. Cependant, la trajectoire récente du réseau de SGÉE n'est ni linéaire ni entièrement satisfaisante : pris dans son ensemble, le réseau n'a pas atteint sa maturité ni livré son plein rendement social, car son développement a été grevé de bifurcations, d'interventions à la pièce, de compressions budgétaires, etc. La FTQ estime que plusieurs enjeux et écueils persistants commandent une réaffirmation politique et un réalignement de la politique gouvernementale pour lui donner plus de cohérence et de profondeur. Plus particulièrement, le rôle du ministère, la

---

<sup>8</sup> Margaret Norrie MCCAIN, J. Fraiser MUSTARD et Kerry MCCUAIG, *Le point sur la petite enfance 3 : Prendre des décisions, agir*, Toronto (Ont.), 2011 ; Michel VANDENBROECK et Arianna LAZZARI, « Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs », *European Early Childhood Education Research Journal*, vol. 22, n° 3, mai 2014.

<sup>9</sup> VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (VGQ), *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, octobre 2020, p.17, [En ligne] [[https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/165/vgq\\_automne-2020\\_web.pdf](https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/165/vgq_automne-2020_web.pdf)].

<sup>10</sup> Isabelle LAURIN, *et al.*, « La fréquentation d'un service éducatif préscolaire : un facteur de protection pour le développement des enfants de familles à faible revenu ? », *Revue canadienne de la santé publique*, vol. 106, n° 7 (supplément 2), 2015, [En ligne] [[https://archipel.uqam.ca/11722/1/Laurin%20et%20al\\_sant%C3%A9%20publique\\_2015.pdf](https://archipel.uqam.ca/11722/1/Laurin%20et%20al_sant%C3%A9%20publique_2015.pdf)].

fragmentation du réseau, l'inadéquation entre offre et besoins, les enjeux de qualité et d'équité nous préoccupent. Tous ces éléments seront abordés dans les prochaines pages. Pour résoudre ces problèmes, la centrale estime nécessaire que l'État réaffirme sa pleine confiance envers le modèle des CPE et en fasse le cœur d'une politique courageuse et cohérente, qui lui donne les moyens d'en parachever le développement.

## **Réaffirmer un leadership d'État, tout en préservant l'autonomie du réseau**

La FTQ a déploré à plusieurs reprises le désintérêt du précédent gouvernement pour le réseau de services de garde éducatifs à l'enfance, de même que sa politique de désengagement qui consistait à confier au jeu du marché le soin d'allouer les places et services dont les parents du Québec avaient besoin, tout en sabrant dans le financement des milieux régis. L'approche commerciale a produit l'échec prédit en grevant le budget des familles et en contraignant de nombreuses femmes à se retirer du marché du travail, car la tarification effrénée avait réduit l'accessibilité des places. Pour la centrale, il est temps de rompre de manière explicite avec cette période trouble de l'histoire récente, mais surtout avec la logique marchande qui la gouvernait. Pour cela, une nouvelle vision doit être insufflée au développement du réseau, et il faut proposer un projet rassembleur qui suscite la confiance et la mobilisation de la population. Cela requiert l'expression d'un leadership d'État, une entreprise de réaffirmation du rôle du ministère qui doit développer une vision large, cohérente et réelle des enjeux (besoins de places, équité d'accès, qualité des services, barrières à l'accès et autres enjeux de fond en fonction desquels le réseau doit se développer) qui traversent non seulement le réseau des SGÉE, mais l'ensemble des services destinés aux familles ainsi qu'aux enfants de 0 à 5 ans. Une réaffirmation qui passe par un engagement clair et univoque en faveur d'un modèle structurant de services, tel que celui des CPE, ainsi que le respect de son originalité et de ses fondements, et le soutien résolu à son développement. La FTQ s'attend à un tel signal gouvernemental à l'issue de cette consultation et juge important de soulever ici quelques remarques à cette fin.

D'abord, le dernier rapport du Vérificateur général faisait le constat que « [l]a planification du développement du réseau des services de garde ne s'appuie pas sur des données suffisamment précises et complètes pour que le ministère de la Famille puisse déterminer adéquatement les besoins des familles par secteur<sup>11</sup> ». Voilà qui ne manque pas de nous inquiéter quant à la capacité réelle du ministère de disposer d'un portrait juste et précis de l'ensemble du réseau et des services offerts aux familles, tant en quantité qu'en qualité, sur lequel appuyer ses décisions, ses plans d'action et ses interventions. Bref, dispose-t-il des moyens adéquats pour jouer pleinement son rôle ? Compte tenu de l'immense hétérogénéité des besoins et réalités qui caractérise le réseau, il est compréhensible que la collecte d'une telle information soit fastidieuse, mais son absence ou son incomplétude s'avère incapacitante pour le ministère, ce qui pose certainement des problèmes de gouvernance et d'efficience dans la mise en œuvre des politiques ministérielles. Les termes mêmes du cahier de consultation et certains des sujets abordés, dont ceux qui touchent le développement de places, semblent du moins confirmer cette impression. Or, il nous apparaît important et urgent que le ministère dispose des leviers nécessaires au développement d'une vision d'ensemble du réseau et à l'élaboration d'une intelligence prévisionnelle fiable et précise pour optimiser ses interventions et pouvoir planifier adéquatement l'organisation de ce dernier. Et, par souci de transparence et à l'instar d'autres ministères et réseaux, qu'il rende accessibles et publics de telles données et portraits d'ensemble, sur une base régulière.

Ensuite, on décèle à travers les interventions récentes du ministre, de même qu'au sein du document de réflexion l'expression d'une volonté de centralisation de certains pouvoirs et opérations vers le ministère. En effet, diverses hypothèses sont émises selon lesquelles le ministère pourrait : disposer de nouveaux pouvoirs en matière de répartition et de création de places, ou de fermeture de SGÉE ; imposer aux SGÉE des critères applicables aux politiques d'admission ; définir des critères de priorisation des enfants à besoins

---

<sup>11</sup> VGQ, *op. cit.*, p.49.

particuliers ou issus de milieux défavorisés ; remettre en question la gestion du guichet unique par un tiers et même la rapatrier ; contourner certaines structures intermédiaires pour créer des places ; etc. On peut certainement y reconnaître le signal d'une intention de réaffirmation de l'État. Quoique des interventions ministérielles pourraient être appropriées dans certaines situations, par exemple pour accompagner des promoteurs dans la reprise d'un établissement appelé à fermer afin de maintenir l'accès au service, l'appétit manifeste à la centralisation de certaines prérogatives ne nous rassure pas outre mesure. Cela commande une grande prudence ainsi qu'un dialogue certain avec les partenaires et acteurs concernés.

En effet, l'autonomie du réseau des SGÉE est une caractéristique fondamentale corollaire à l'originalité et à la diversité des formules de services et approches éducatifs proposées aux familles à travers le territoire. Surtout, et plus spécifiquement dans le cas des CPE, cette autonomie est au fondement de la mobilisation des milieux et des communautés, qui disposent d'un espace et d'une marge de manœuvre pour s'approprier les services et les modeler à leurs besoins et aspirations concrets. Pour la FTQ, il importe de préserver cette souplesse et cette capacité d'adaptation ou d'innovation dans les milieux. C'est pourquoi elle appelle à une grande prudence de la part du ministère quant à la mise en commun de certaines ressources ou de certains instruments de gestion et de contrôle. Toutefois, la centrale reconnaît que le ministère pourrait jouer un rôle de pilotage et d'accompagnement plus affirmé et plus cohérent dans le développement du réseau et, pour des raisons d'équité notamment, serait légitimé de proposer des orientations nationales et d'encourager et de soutenir les milieux de garde éducatifs de même que les instances intermédiaires à les adopter ou les adapter.

En somme, plutôt qu'un mouvement de centralisation ou de concentration de certains pouvoirs, la centrale est d'avis que le gouvernement devrait réaffirmer un leadership d'État, en adoptant une politique intégrée qui propose une vision et une cohérence du développement des services offerts aux enfants de 0 à 5 ans à travers le territoire, en appuyant ses interventions sur une intelligence statistique et prévisionnelle transparentes, et misant sur l'autonomie du réseau par un soutien et un accompagnement proactifs. Une telle politique pourrait, par exemple, s'articuler autour des 5 grands énoncés de principes formulés en février 2017 par la Commission sur l'éducation à la petite enfance, coprésidée par André Lebon, Martine Desjardins et Pierre Landry<sup>12</sup> :

1. Le gouvernement doit exprimer clairement que les services de garde à l'enfance sont avant tout des services éducatifs.
2. Les services éducatifs à la petite enfance (de 0 à 4 ans) doivent être gratuits, au même titre que l'école.
3. Il est essentiel de rehausser la qualité des services éducatifs à la petite enfance.
4. Il est primordial que les services éducatifs à la petite enfance rejoignent et incluent les enfants issus de milieux défavorisés et les enfants en situation de vulnérabilité.
5. Il faut consolider la cohésion et la complémentarité entre tous les acteurs impliqués en petite enfance.

À cette fin, il demeure urgent de refinancer substantiellement le réseau pour lui permettre de mener à bien la création des milliers de places promises et attendues, rehausser les conditions dans lesquelles les services sont donnés (conditions de travail, qualité des équipements et locaux, etc.) et permettre plus de profondeur dans la qualité des services éducatifs dispensés aux enfants, notamment par des services adaptés et spécialisés.

---

<sup>12</sup> COMMISSION SUR L'ÉDUCATION À LA PETITE ENFANCE, *Pour continuer à grandir – Rapport de la Commission sur l'éducation à la petite enfance*, février 2017, [En ligne] [<https://www.aqcpe.com/content/uploads/2017/02/commission-education-petite-enfance-rapport-complet.pdf>].

## Recommandations

1. Adopter une politique intégrée et cohérente du développement des services offerts aux enfants de 0 à 5 ans à travers le territoire, qui s'appuie sur une intelligence statistique et prévisionnelle transparente, et misant sur l'autonomie du réseau.
2. Refinancer et soutenir le développement du réseau des CPE pour répondre aux besoins de la population, notamment en utilisant les six milliards en cinq ans venant du gouvernement fédéral.

## Mettre fin à la fragmentation et à la concurrence

Si le Québec peut se targuer d'avoir innové en mettant en place un réseau de services de garde éducatifs à l'enfance accessible, force est de constater que plus de vingt ans plus tard, celui-ci continue d'évoluer dans un contexte de grande fragmentation et de concurrence dans l'offre de services à la population. En effet, plusieurs structures rivalisent les unes contre les autres pour proposer des aménagements de garde et des modèles éducatifs : des CPE, des garderies privées subventionnées, des garderies privées non subventionnées, des milieux familiaux reconnus et d'autres qui ne le sont pas. Ces formules aux configurations variées attirent des proportions importantes des effectifs. Au 31 mars 2021, on comptait ainsi 307 490 places reconnues, dont 137 407 (77 %) étaient subventionnées, et ce, pour 91 604 cas en milieu familial (30 %) <sup>13</sup>. Cela dit, dans le document de consultation, le ministère admet ne pas connaître avec précision le nombre d'enfants confiés de manière informelle à des milieux familiaux non reconnus, l'estimant tout de même à 41 000 enfants de moins de 5 ans, ce qui reviendrait à dire que près de 11 % des enfants sont confiés à des milieux qui échappent à toute norme et au contrôle ministériel. Cela ne manque pas de nous inquiéter.

Ainsi, non seulement cette fragmentation semble desservir les intérêts des communautés dès lors que chaque catégorie de service n'est pas régie par les mêmes encadrements dans le développement des places sur le territoire, mais elle donne également lieu à des disparités importantes dans les frais déboursés pour la fréquentation et dans la qualité des services dispensés. On voit ici à quel point le modèle des garderies privées subventionnées, tout en facturant des frais souvent très élevés, peine à répondre aux attentes en matière de qualité éducative. Or, la FTQ s'inquiète de l'importance toujours croissante de ce modèle particulier dans le paysage québécois. Alors que seulement 1 620 places étaient octroyées en garderie non subventionnée au 31 mars 2003, on y en comptait 70 083 au 31 mars 2021, soit une augmentation de 4 326 % ! Cependant, l'ensemble des places n'évoluait que de 186 % durant ce temps. Pour les 10 dernières années, les garderies commerciales ont vu leur fréquentation croître de 393 %, comparativement à 118 % pour les CPE et 0 % pour les milieux familiaux subventionnés, qui ont été plafonnés autour de 91 600 places <sup>14</sup>. Ces données traduisent donc des disparités dans l'attribution et le développement des places d'autant plus importantes qu'elles varient d'une région à une autre. On constate ainsi une grande concentration de ces places non subventionnées principalement dans les régions urbaines de la métropole montréalaise et de la Capitale-Nationale <sup>15</sup>, où la densité de population devrait pourtant permettre l'émergence et l'implantation de milieux de garde éducatifs régis et communautaires.

---

<sup>13</sup> MINISTÈRE DE LA FAMILLE DU QUÉBEC (MFA), *Nombre de services de garde et de places sous permis – État de situation au 31 mars 2021 – Québec*, [En ligne]

[[https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/places\\_0.pdf](https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/places_0.pdf)].

<sup>14</sup> MFA, *Places existantes et en cours de réalisation dans les services de garde éducatifs à l'enfance reconnus*, mise à jour 27 avril 2021, [En ligne] [<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/places/Pages/index.aspx>].

<sup>15</sup> VGQ, *op. cit.*, p.30-31.

Pourtant, les préoccupations sont nombreuses et connues à l'égard de ces entreprises à vocation commerciale. Par exemple :

- La qualité des services éducatifs offerts est, en général, moindre que celle dans les CPE liés par le programme éducatif du ministère qui vise à promouvoir la cohérence entre les milieux de garde ;
- Elles ne garantissent aucunement l'accès aux enfants issus de milieux défavorisés et aux enfants qui présentent des besoins particuliers, comme le font les CPE ;
- Le nombre de plaintes dans les garderies privées subventionnées est toujours plus élevé que dans les CPE, en particulier en matière de santé et sécurité des enfants<sup>25</sup>, élément sans conteste majeur ; on peut s'interroger sur le cas des garderies privées non subventionnées ;
- Le roulement de personnel y est également plus élevé, notamment en raison des conditions de travail moindres pour les travailleuses ;
- Leurs conseils d'administration – lorsqu'il en existe – sont consultatifs et non décisionnels, comme c'est le cas pour les CPE, et les parents, « sentinelles essentielles du bien-être de leurs enfants », n'y sont pas nécessairement majoritaires ;
- Le développement de ces garderies se fait essentiellement en milieu urbain et semi-urbain, souvent dans des centres d'achats ;
- Leur longévité n'est aucunement assurée ;
- Et, surtout, le gouvernement n'exerce aucun contrôle sur elles.

La FTQ considère que le principe de concurrence n'a pas sa place dans des services de garde éducatifs. Le CPE et la garderie commerciale n'opèrent pas selon la même logique : l'un est à but non lucratif et a pour mission de soutenir le développement des enfants ; l'autre, lucratif, vise à faire des profits. Après vingt ans de développement du réseau, on continue de se demander comment la mise en compétition de ces deux objectifs différents sera gagnante pour les enfants et les parents. Que retire le Québec de la concurrence entre les CPE, qui assurent du personnel adéquatement formé, de la formation continue et des conditions de travail décentes, et les garderies commerciales, qui ne partagent pas ces mêmes préoccupations ? La solution pour répondre aux besoins des enfants et des parents réside, à notre avis, dans une rupture claire avec la politique commerciale du précédent gouvernement, au bénéfice d'une politique de développement de places à contribution réduite dans les CPE.

C'est notamment pourquoi la FTQ estime que la politique de conversion des 3 500 places en milieu privé non subventionné en places à contribution réduite, annoncée en octobre dernier<sup>16</sup>, représente un pas dans la bonne direction et doit être encouragée et poursuivie. Et surtout, l'élan de cette mesure devrait ouvrir la voie à la reconversion de ces milieux en CPE, afin d'améliorer non seulement l'accessibilité des places à contribution réduite dans des milieux où elles font défaut, mais aussi pour rehausser la qualité des conditions de travail des éducatrices, ainsi que la qualité des services éducatifs offerts.

---

<sup>16</sup> MFA, *Conversion de 3 500 places : plus de familles québécoises auront accès à une place subventionnée en service de garde*, communiqué du 23 octobre 2020, [En ligne] [[www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre-presse](http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre-presse)].

## Recommandations

3. Que le gouvernement adopte un moratoire sur l'émission et l'octroi de permis aux garderies privées non subventionnées.
4. Que le gouvernement poursuive sa politique de conversion des garderies non subventionnées (GNS) en milieux subventionnés et régis.
5. Que le gouvernement prenne les moyens pour s'assurer d'une bonne compréhension quantitative et qualitative de la fréquentation des milieux familiaux non régis, des besoins auxquels ceux-ci répondent pour les familles ainsi que des raisons qui poussent les parents à recourir à ces milieux pour la garde de leurs enfants d'âge préscolaire. Que le gouvernement développe un plan d'action pour assurer une offre de services adaptés, adéquats, de qualité et régis en conséquence.

## Moratoire sur le développement de la maternelle 4 ans

À ce qui s'apparente à un marché fortement fragmenté sur lequel se confrontent une offre et une demande de services de garde éducatifs, l'actuelle politique gouvernementale ajoute une compétition interministérielle qui nous apparaît pour le moins contreproductive. En généralisant sans réserve, et malgré l'avis général, le réseau de maternelles 4 ans, le ministère de l'Éducation empiète sur le terrain du ministère de la Famille, situation qui a finalement pour effet de créer deux classes de services éducatifs pour un même groupe d'âge, et de générer de nouvelles disparités plutôt que d'en régler.

Faut-il le rappeler, les services de garde éducatifs à l'enfance et le réseau préscolaire n'opèrent ni ne relèvent des mêmes logiques et visées. Les services de garde éducatifs à l'enfance se veulent des services de proximité, dédiés au développement intégral de l'enfant dans un contexte communautaire. Ils s'organisent autour d'activités ludiques et éducatives, dans une approche pédagogique collégiale où les locaux sont spécialement organisés pour développer une routine réconfortante et un contexte de socialisation favorable aux enfants, notamment par des environnements adaptés et une proportion restreinte d'enfants par éducatrice. Quant au réseau préscolaire, il s'inscrit dans la logique de préscolarisation et de dépistage préconisée par le gouvernement, à travers des locaux parfois improvisés au sein d'établissements accueillant des dizaines d'enfants plus vieux, dans lesquels le caractère familial cède à la logistique scolaire très normée, où le nombre d'enfants par groupe est beaucoup plus élevé et les locaux ou équipements sont souvent moins bien adaptés.

À ces différences s'ajoutent celles en matière de formation du personnel. En effet, la formation des éducatrices ou éducateurs de la petite enfance est centrée sur l'intervention envers les jeunes enfants, dans l'optique d'acquérir les compétences nécessaires pour créer des milieux de vie propices au développement psychomoteur, physique, langagier, cognitif, moral et socioaffectif des tout-petits. Par opposition, la formation d'enseignant ne comprend que très peu de cours portant spécifiquement sur l'enseignement préscolaire, généralement au nombre de deux ou trois<sup>17</sup>. Les éducatrices et éducateurs en CPE sont donc mieux outillés pour prendre en charge et favoriser le développement des enfants de 4 ans que les titulaires d'un baccalauréat en éducation.

Les logiques qui distinguent la teneur et la qualité des services offerts aux enfants de 4 ans en maternelle et en services de garde éducatifs, à commencer par les programmes, ont été abondamment discutées et sont

---

<sup>17</sup> ICI RADIO-CANADA, « Les futurs enseignants de maternelle 4 ans sont-ils suffisamment formés ? », 23 janvier 2017, [En ligne] [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1011952/futurs-enseignants-maternelle-4-ans-formation-experts>].

encore sujettes à débat. Si le Conseil supérieur de l'éducation préconisait en 2012 une approche misant sur la complémentarité dans le contexte où la maternelle 4 ans à temps plein devait principalement s'adresser aux enfants des milieux défavorisés, cette complémentarité n'est pas affirmée avec autant d'importance dans la politique gouvernementale actuelle. Ce qui, avec raison, suscite l'inquiétude au sein du réseau des services de garde éducatifs.

Pour la FTQ, il est temps de marquer une pause dans le déploiement de la maternelle 4 ans afin qu'une analyse détaillée soit faite de ses effets sur l'organisation générale des services offerts aux enfants de 4 ans. De plus, une évaluation rigoureuse de la qualité éducative de la maternelle 4 ans devrait être effectuée au regard de ses objectifs propres, mais aussi en comparaison des divers types de services offerts. De tels travaux devraient permettre d'alimenter la réflexion collective et d'éclairer le gouvernement sur les meilleurs moyens de poursuivre le développement de ces services, et plus spécifiquement dans la perspective d'une réelle complémentarité entre les services de garde éducatifs régis et les services préscolaires.

#### Recommandation

6. Que le gouvernement adopte un moratoire sur le développement de nouvelles places en maternelles 4 ans, afin de procéder aux évaluations requises des effets de ce réseau préscolaire tant sur le développement des enfants que sur celui des CPE, et ainsi dégager un consensus sur les meilleures manières de poursuivre la politique de développement de la petite enfance.

## 4. Parfaire l'accessibilité et l'universalité du réseau : à chaque enfant sa place

La FTQ adhère depuis ses origines aux principes d'accessibilité et d'universalité comme fondements de tout réseau de services de garde éducatifs, non seulement parce qu'ils sont des préalables à la pleine reconnaissance et à l'exercice du droit au bien-être et à l'éducation des enfants, mais aussi parce que ce sont les conditions *sine qua non* d'une véritable politique de conciliation travail-famille. En effet, sans services de garde éducatifs largement déployés et soutenus pour offrir de manière inclusive des aménagements de garde partout sur le territoire et selon des horaires variés qui correspondent aux besoins réels des familles, ces dernières ne pourraient pas pleinement remplir leurs obligations professionnelles et se voir limitées dans leur engagement sur le marché du travail. Pourtant, beaucoup reste à faire pour assurer l'accès à de tels services dans le temps et dans l'espace, malgré les nombreuses promesses répétées ces dernières années de créer de nouvelles places pour accueillir les enfants de 0 à 5 ans.

### Le guichet unique : un problème urgent, mais symptomatique d'un enjeu plus profond

La consolidation autour de La Place 0-5, à l'automne 2018, d'un guichet unique d'inscription et de répartition des places destiné à simplifier la vie des parents et les opérations d'admission des milieux de garde éducatifs a suscité beaucoup d'espoir. Or, cet outil s'avère loin d'être optimal et peine vraisemblablement à répondre aux attentes. D'abord, le Vérificateur général a constaté plusieurs problèmes notables à son sujet, notamment, en substance, qu'il « ne permet pas une gestion efficace de l'accès aux services de garde et, en plus de ne pas être à jour, l'information qui s'y trouve n'est pas suffisante pour répondre aux besoins des parents<sup>18</sup> ». De plus, le rapport soulevait des inquiétudes légitimes quant à la nature

---

<sup>18</sup> VGQ, *op. cit.*, p.38.

du partenariat qui lie le ministère à la Coopérative Enfance Famille, qui opère le guichet, et à son fournisseur tiers privé, vraisemblablement copropriétaire de l'application logicielle. Le Vérificateur avait notamment conclu que ce faisant, le ministère « se place dans une situation de dépendance envers ce fournisseur, car advenant une résiliation de l'entente, les données du guichet unique lui seraient remises, mais l'application Web serait perdue, à moins que le ministère en achète les droits<sup>19</sup> ».

Or, les événements récents entourant non seulement l'incapacité de La Place 0-5 à répondre à sa mission en assurant l'adéquation équitable, fiable et transparente entre les besoins des parents et les places disponibles, ainsi que la fuite massive de données dont elle a fait l'objet par une intrusion malveillante ne permettent pas de croire que la voie empruntée soit promise au succès. Au contraire, le guichet unique s'attire actuellement les foudres de milliers de parents en attente de place, condamnés à se tourner vers d'autres arrangements familiaux pour une durée indéterminée. Il y a certainement lieu d'agir rapidement pour remettre le guichet unique sur ses rails. À cet égard, la FTQ n'est pas convaincue qu'un rapatriement au ministère soit la solution optimale, notamment parce qu'il importe que les acteurs locaux et régionaux puissent faire partie de la réflexion et de la solution. Mais pour l'heure, c'est peut-être la voie à suivre pour colmater les brèches et revoir le mandat confié à cet instrument.

Cependant, outre l'actualité du sujet, la centrale tient à rappeler qu'il ne s'agit là que d'un instrument, justement. Et, aussi imparfait soit-il, il demeure que sur l'échelle d'un total de 51 000 enfants en attente de places, le problème de fond à résoudre réside moins dans la propriété et la gestion du guichet unique que dans l'organisation de l'écosystème dans lequel doivent se développer ces places, précisément. En effet, le ministère « n'atteint pas ses objectifs de création de nouvelles places subventionnées annoncés depuis plusieurs années, ce qui l'empêche de répondre aux besoins des familles<sup>20</sup> ». À cet égard, si le ministère a le devoir d'assurer un outil transparent et équitable de gestion des places en SGÉE et doit se pencher sur les problèmes entourant le guichet unique, cet outil ne saura répondre aux besoins des parents tant et aussi longtemps que le réseau accusera un retard dans la création de places.

## **Créer des places de qualité en milieux régis et subventionnés**

Lorsque le réseau des SGÉE a été lancé sous l'égide de la politique familiale, dès 1997, il était impératif de créer des milliers de places à contribution réduite pour atteindre les objectifs de cette politique. Depuis le début du millénaire, la croissance de la natalité et la vitalité économique ont fait pression à la hausse sur les attentes de développement du réseau. Malheureusement, les listes d'attente sont rapidement devenues le symbole d'une évolution pour le moins cahoteuse du réseau, qui a lourdement souffert des politiques de désintérêt – voire de désaveu – puis de sabotage des gouvernements libéraux à l'endroit du modèle des CPE, qui lui ont préféré une conception commerciale, fondée sur le développement à tout crin de places non subventionnées dans des établissements dont la qualité échappe au contrôle et aux normes publiques. Il est navrant de constater qu'une vingtaine d'années plus tard, un retard important s'est accumulé dans le développement des places subventionnées, à cause notamment d'un désengagement politique, alors que les indicateurs démographiques ont toujours clairement pu permettre de prédire les immenses besoins et difficultés de conciliation travail-famille auxquels les parents du Québec allaient être confrontés faute de services accessibles.

Ces dernières années, le développement et la répartition des places n'ont pas suivi une courbe linéaire. Tandis que les places en garderies commerciales ont poursuivi leur développement fulgurant depuis le 31 mars 2015 (+ 18 000), la création de places subventionnées s'est stabilisée à un rythme moyen inférieur à 1 500 par année, tandis qu'elle a été essentiellement neutralisée dans les milieux familiaux. Ainsi, le réseau

---

<sup>19</sup> VGQ, *op. cit.*, p.41.

<sup>20</sup> VGQ, *op. cit.*, p.49.

peine à répondre aux besoins notamment parce que, selon le Vérificateur général, les estimations ministérielles sont imprécises ou incomplètes et que divers retards dans les projets ralentissent l'ouverture des nouvelles places promises<sup>21</sup>.

Pour la FTQ, il est urgent que le gouvernement reprenne l'initiative et le contrôle de la création des places et déploie les efforts nécessaires pour le mener à bon port. Cela signifie qu'il doit développer une compréhension éclairée des besoins et des enjeux sur l'ensemble du territoire (cartographie de l'offre et de la demande, prévisions démographiques, données de fréquentation fiables, etc.) afin de planifier le développement des places de manière cohérente sur le territoire et en partenariat avec les acteurs des communautés, et accompagner les promoteurs dans le développement de projets, en priorisant ceux qui relèvent de CPE ou de milieux familiaux reconnus, gages d'une plus grande qualité et durabilité des services offerts aux familles, ainsi que d'un meilleur ancrage dans les communautés. À cette fin, il importe de simplifier si possible les opérations administratives qui ralentissent le développement des projets en installations, sans que cela ne mette en péril la qualité et la sécurité de ces dernières.

#### Recommandation

7. Développer, avec le concours des populations et acteurs territoriaux, un plan de développement prévisionnel des places subventionnées pour permettre aux communautés de planifier le développement de leur territoire, et définir les mécanismes ministériels d'accompagnement et de suivi appropriés pour permettre de mener à terme les projets dans les temps requis.

## Offrir des places abordables à tous les enfants

L'un des enjeux fondamentaux de l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance est certainement son coût abordable, condition importante pour permettre aux familles de disposer de solutions de garde régulières et de vaquer à leurs projets d'études ou obligations professionnelles, notamment. D'ailleurs, faut-il le rappeler, la décision d'offrir des places à 5 \$ partout sur le territoire du Québec était au cœur de la politique familiale en 1997 et la pierre d'assise d'une investigation massive des femmes sur le marché du travail dans les années subséquentes<sup>22</sup>. Acquis à cette politique d'accessibilité pour laquelle elle a milité depuis de nombreuses années, la FTQ s'est mobilisée sans relâche ces dernières années pour faire échec à la politique inéquitable du gouvernement Couillard qui consistait à moduler la tarification du service selon un principe d'utilisateur-payeur, doublé de surcroît d'une contribution additionnelle modulée sur le revenu des parents. Cette politique, en plus d'être un échec du seul fait qu'elle a incité un grand nombre de parents à se tourner vers les services de garde privés non subventionnés qui leur donnaient droit à un crédit d'impôt substantiel, a freiné l'emploi de nombreuses femmes et a lourdement grevé le budget des familles qui étaient demeurées fidèles aux services de garde éducatifs subventionnés, à la qualité bien supérieure. La FTQ tient donc à saluer l'abolition de la contribution additionnelle et le retour du tarif unique pour les places subventionnées, et ne saurait assez insister auprès du gouvernement pour qu'il maintienne cette politique, de loin plus juste et équitable, et plus bénéfique pour l'ensemble des enfants et des familles du Québec.

Désormais, la centrale est d'avis qu'il est temps de reprendre l'initiative sur le développement du réseau et d'engager à cette fin une politique résolument axée sur une expansion exclusivement fondée sur des places subventionnées, en privilégiant les CPE et les milieux familiaux régis, ce qui aurait pour effet d'accroître à la fois l'accessibilité et la qualité des services éducatifs sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>21</sup> VGQ, *op. cit.*, p.50-53.

<sup>22</sup> Pierre FORTIN, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY, *op. cit.*

## Recommandation

8. Que le gouvernement adopte une politique de développement du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance fondée exclusivement sur des places subventionnées, en privilégiant les CPE et les milieux familiaux régis.

## Préserver un service à échelle humaine

La FTQ n'est pas *a priori* défavorable à une stratégie de développement de places en CPE qui s'appuierait sur des installations déjà existantes, expérimentées et ancrées dans leurs milieux. Par exemple, il peut être envisageable de reconsidérer le maximum d'enfants que chaque installation peut accueillir, de manière raisonnable et dans la mesure où cela ne compromettrait pas la sécurité et le bien-être des enfants, des éducatrices et des éducateurs, ni la qualité des services. De même, permettre à un même CPE d'opérer plus de 5 installations peut apporter des avantages, notamment en générant des économies d'échelle, en stabilisant des emplois, en permettant une mobilité interne entre les installations lorsque souhaité et convenu par les parties impliquées (travailleurs et travailleuses, syndicats) et en favorisant notamment la concertation et l'échange pédagogiques entre elles.

Le modèle des CPE tire notamment sa force de son échelle humaine. C'est pourquoi la FTQ reste très attachée à la préservation du caractère collégial des CPE. En tant que services de proximité, l'installation d'un CPE est un milieu de vie que les parents et la communauté sont invités à investir et à enrichir. Sa structure participative favorise la concertation, et sa taille limitée permet une collégialité et un esprit familial qui renforcent le lien de partenariat entre l'équipe d'éducatrices et les parents, au bénéfice de l'enfant.

La préservation de cette échelle humaine, caractéristique du modèle de CPE appelle donc à une certaine prudence face à la volonté de revoir les maxima actuels. Pour la FTQ, cette opération délicate, sans être impertinente, doit être considérée dans un souci d'équilibre et avec une certaine retenue. Il nous apparaît fondamental de se garder de donner ouverture à la multiplication de structures trop grosses, qui pourraient devenir tentaculaires ou impersonnelles et, ainsi, briser le précieux lien de proximité et d'appartenance des enfants, des parents et des éducatrices qui fait le succès des CPE.

Encore une fois, cependant, dans plusieurs régions, le développement de places subventionnées pourrait passer par une politique résolue de conversion auprès des garderies commerciales qui, une fois transformées en CPE, pourraient envisager de faire évoluer leurs services vers les maxima de 80 places ou de 5 installations, tout en améliorant leur qualité éducative.

## Prendre en compte la diversité des besoins familiaux

L'effort d'universalité commande la prise en compte la plus large possible des cas de figure et de la diversité des réalités. Or, les aménagements exigés par la conciliation travail-famille-études ne sont pas uniformes et varient grandement selon la situation professionnelle ou le régime d'études, pour ne citer que ces exemples, des individus ou des familles.

De plus, ces dernières années, la croissance de la précarité des emplois, de la charge et du rythme de travail, ainsi que la croissance du nombre de familles dans lesquelles les deux conjoints sont sur le marché du travail, opèrent dans le sens d'une demande toujours plus élevée de services de garde éducatifs flexibles et adaptés.

Par exemple, un grand nombre sont aussi des parents travailleurs aux prises avec des horaires « atypiques » et imprévisibles (temps partiel, de soir, de nuit, de fin de semaine, sur appel, etc.) et, conséquemment, des problèmes à concilier leurs divers rôles. Depuis 1997, soit depuis l'adoption de la politique familiale,

L'emploi atypique a poursuivi sa croissance (+31 %), quoiqu'à un rythme moindre que le travail dit typique (+40 %), mais il représente aujourd'hui tout de même 36 % des situations d'emploi. Pour sa part, le travail à temps partiel, bien qu'il caractérise aujourd'hui 18 % de l'emploi salarié, a crû de 43 % depuis 1997, soit plus rapidement que l'emploi à temps plein (39,6 %). C'est dire à quel point la diversité des situations d'emploi continue de faire évoluer les besoins de temps que peuvent exprimer les travailleurs et travailleuses et, conséquemment, la diversité des aménagements de garde dont ils peuvent avoir besoin<sup>23</sup>. De plus, à l'heure où la formation initiale et la formation continue s'avèrent incontournables pour pouvoir accroître son employabilité dans un marché du travail en constante évolution, on voit s'étendre constamment la diversité des offres de formation, tant publiques que privées, et s'organiser autour de formules à temps partiel, qui exigent des participantes et participants une modulation de leurs horaires familiaux. Bref, les situations et besoins sont aussi divers que leur évolution est constante.

Or, les pratiques en vigueur dans les services de garde éducatifs ne pèchent pas toujours par excès de souplesse. De façon générale, l'enfant inscrit doit demeurer à temps plein dans le service (plus de 4 heures par jour), le jour, du lundi au vendredi. C'est, pour les services de garde éducatifs subventionnés, une façon de gérer au mieux leurs places et de maximiser leurs revenus. C'est un moule auquel se conformer, peu importe les réalités des parents... Celles-ci peuvent, hélas, être bien différentes. Cependant, il nous apparaît injuste que les familles aux horaires atypiques puissent se voir privées ou éloignées de places à contribution réduite dans des établissements de qualité du fait que la fréquentation de leur enfant ne puisse répondre totalement aux contraintes de ces établissements. De même, l'absence de services flexibles dans certaines régions ou milieux pénalise trop de familles.

Il y a donc encore du travail à faire pour faciliter la conciliation des parents dont les besoins suivent des horaires atypiques. D'ailleurs, en octobre 2020, le Vérificateur général notait que le taux de placement en service de garde pour ces familles était de 14 % inférieur à celles dont l'horaire de garde est plus usuel et à temps plein. Une différence de 9 000 enfants<sup>24</sup> !

Il importe donc de soutenir adéquatement, notamment via les règles budgétaires, les milieux subventionnés afin qu'ils puissent proposer des aménagements souples aux parents qui en ont besoin, et d'inciter davantage d'établissements à offrir ce type d'aménagements. Et ce, sans discontinuité ni disparité dans la qualité des services offerts. En outre, bien que les besoins des parents-travailleurs en situation d'atypisme nous préoccupent au plus haut point, nous sommes aussi très sensibles à la réalité des travailleuses du secteur qui, en répondant aux situations d'atypisme des parents, ne doivent pas subir une précarisation de leurs conditions de travail.

Aussi, l'offre de services développée par les haltes-garderies communautaires doit être soutenue afin de répondre à des besoins de garde atypiques, par exemple, à temps partiel ou occasionnel. Il importe cependant d'en adapter le programme éducatif pour assurer une continuité et une qualité des services dispensés auprès des enfants qui peuvent leur être confiés de manière régulière. De plus, la centrale estime qu'une approche complémentaire pourrait viser à encourager l'offre de telles haltes-garderies au sein ou à proximité des milieux de travail comme points d'ancrage de tels services lesquels, en favorisant la proximité immédiate du service, s'adaptent naturellement aux situations d'horaires atypiques.

---

<sup>23</sup> INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ), *Emploi typique et atypique selon le groupe d'âge et le sexe, Québec, Ontario et Canada – Québec – Total (Homme-femme)*, mise à jour 30 janvier 2020, [En ligne] [<https://statistique.quebec.ca/fr/document/emploi-typique-et-atypique-donnees-annuelles-quebec>] ; et ISQ, *Emploi salarié selon le statut et le régime de travail, résultats selon le groupe d'âge et le sexe, Québec, Ontario et Canada – Québec – Total (Homme-femme)*, mise à jour 13 mai 2021, [En ligne] [<https://statistique.quebec.ca/fr/document/emploi-selon-le-statut-et-le-regime-de-travail-donnees-annuelles-quebec>].

<sup>24</sup> VGQ, *op. cit.*, p.28.

Néanmoins, une compréhension fine des facteurs qui incitent ou désintéressent les milieux de garde éducatifs à offrir des services selon des horaires atypiques, ainsi que les parents à s'en prévaloir demeurent vraisemblablement à développer. Il importe qu'un chantier de recherche soit développé à cet effet afin de déployer les bons leviers d'intervention pour répondre plus adéquatement à cette réalité particulière.

#### Recommandations

9. Que le gouvernement maintienne les allocations spécifiques destinées à soutenir l'offre de services de garde éducatifs sur un mode atypique et les fasse mieux connaître au sein du réseau.
10. Que le ministère lance des chantiers d'investigation pour documenter et comprendre les besoins et modes de garde privilégiés par les familles à besoins atypiques, ainsi que les freins structurels qui limitent l'offre de tels services.
11. Que le ministère lance de nouveaux appels de projets-pilotes pour développer l'offre de garde atypique en installation dans les diverses régions du Québec, et rende publics les résultats des projets lancés en 2018 afin de soutenir, avec le concours des partenaires et acteurs du milieu, le développement d'un plan d'action concerté plus précis, et respectueux des besoins des travailleuses des services de garde éducatifs à l'enfance.

## 5. Un devoir d'équité pour des services de plus grande qualité

La FTQ estime que préserver et étendre l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance est un enjeu prioritaire pour la société québécoise, puisque chaque place ouverte et comblée permet aux familles de vaquer à leurs occupations et obligations notamment professionnelles, ce qui est l'un des objectifs fondamentaux de la politique familiale. Cependant, la politique de démocratisation de l'accès à des services abordables doit selon nous rapidement s'accompagner d'une stratégie visant également la démocratisation de la qualité éducative proposée aux familles. En effet, la politique d'accès seule ne suffit pas à garantir l'atteinte de l'autre objectif de la politique familiale, qui consiste à fournir un espace de socialisation et de développement structuré, sécuritaire et épanouissant aux jeunes enfants du Québec, afin notamment de les accompagner vers leur maturité scolaire en vue d'une plus grande égalité des chances. Or, selon nous, la consultation en cours, en ne mettant pas suffisamment l'accent sur cet objectif, fait craindre que le gouvernement ne manque une nouvelle fois l'occasion de doter le Québec d'un plan courageux et complet à cet égard. Pourtant, beaucoup reste à faire à ce chapitre.

### Assurer une qualité de services : miser sur les CPE et les données

Les études sont claires : les plus hauts niveaux de qualité favorables au développement de l'enfant se retrouvent dans les SGÉE régis sans but lucratif<sup>25</sup>. Les CPE ont cette vocation au Québec : gestion sans but lucratif et participation des parents, financement public et réglementation, formation continue régulière, éducatrices spécialisées en plus grand nombre, etc. Les CPE sont grandement appréciés par les familles, qui réclament des places supplémentaires et avec raison, car les CPE offrent une plus grande qualité de services que les milieux de garde non subventionnés.

---

<sup>25</sup> OCDE, *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*, 2006, [En ligne] [<https://www.oecd.org/fr/education/scolaire/39822872.pdf>] ; et Esping-Andersen G., (avec Palier B.), *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Le Seuil, 2008, coll. « la République des Idées ».

Selon l'étude de 2014 de l'ISQ<sup>26</sup>, la proportion des poupons en installation de CPE recevant une qualité de services « bonne ou excellente » s'élevait à 67,3 %, « acceptable » à 30,7 % et « insatisfaisante » à 2 %. En comparaison, seulement 7,2 % des poupons du même âge en garderie non subventionnée recevaient une qualité de services « bonne ou excellente », 51,6 % recevaient une qualité « acceptable » et plus de 41,2 % recevaient une qualité « insatisfaisante » de services. Pour les enfants de 18 mois à 5 ans en installation de CPE, la proportion recevant une qualité de service « bonne ou excellente » s'élevait à 45 %, « acceptable » à 51 % et « insatisfaisante » à 4 %. En comparaison, les enfants du même âge en garderie non subventionnée recevaient des services de qualité « insatisfaisante » dans une proportion de 36,3 % et un maigre 10,3 % recevait des services de bonne ou excellente qualité.

Ces conclusions de l'ISQ quant au différentiel de qualité qui distingue les CPE des milieux de garde non subventionnés ne pourraient pas être plus claires. Actuellement, on s'entend sur la qualité des services offerts par le réseau de CPE (installations et milieu familial) : personnel formé et qualifié, ratio éducatrices/enfants, programmes éducatifs, sécurité, prévention, contrôle des parents dans la gestion, etc. Un tel niveau de qualité n'est pas exigé des garderies à but lucratif. Les garderies privées, qu'elles soient subventionnées ou non, font l'objet d'un plus grand nombre de plaintes au ministère de la Famille que les CPE. En termes d'offre de service, les garderies commerciales ne s'installent pas nécessairement dans les quartiers défavorisés ou en région, puisque ce sont des endroits où la possibilité de faire des profits est limitée. Enfin, les garderies commerciales offrent généralement des conditions de travail minimales, entraînant un haut taux de roulement du personnel, ce qui nuit à la qualité du service.

Les CPE offrent des services nettement supérieurs et devraient être privilégiés. Si l'on veut véritablement assurer l'égalité des chances à nos enfants, les services offerts doivent tous être de qualité égale, partout. Les données sur la qualité des services offerts sont essentielles, car c'est sur leur base qu'il est possible d'agir pour s'assurer que tous les enfants obtiennent des services d'une qualité équivalente, dans une perspective d'égalité des chances. Il est également essentiel de recueillir des données sur les besoins des parents en matière de SGÉE pour assurer un réseau qui répond à ceux-ci.

#### Recommandation

12. Que les enquêtes de l'ISQ sur la qualité et les préférences en service de garde éducatif, soit l'Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs ainsi que l'Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde, soient réalisées tous les cinq ans.

---

<sup>26</sup> INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ), *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs – Grandir en qualité 2014, Tome 2 – Qualité des services de garde éducatifs dans les centres de la petite enfance (CPE)*, décembre 2015, [En ligne] [<https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-quebecoise-sur-la-qualite-des-services-de-garde-educatifs-tome-2-qualite-des-services-de-garde-educatifs-dans-les-centres-de-la-petite-enfance-cpe.pdf>]; et ISQ, *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs – Grandir en qualité 2014, Tome 3 – Qualité des services de garde éducatifs dans les garderies non subventionnées (GNS)*, décembre 2015, [En ligne] [<https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-quebecoise-sur-la-qualite-des-services-de-garde-educatifs-tome-3-qualite-des-services-de-garde-educatifs-dans-les-garderies-non-subventionnees-gns.pdf>].

## Allouer des ressources supplémentaires pour une offre de services adaptés

La qualité et l'équité des services passent aussi par une offre de services adaptée aux enfants avec handicap. Bien qu'une mesure permette à un enfant d'obtenir une place à la suite de la référence d'un professionnel de la santé (psychoéducatrice, orthophoniste, travailleuse sociale, médecin de famille, etc.) afin qu'il puisse profiter d'un milieu stimulant favorable à son développement, force est de constater que le manque de services adaptés pour les enfants ayant des besoins particuliers demeure une barrière d'accès aux SGÉE.

Les protocoles d'entente entre les CISSS et CIUSSS et les CPE qui assurent des places réservées allant jusqu'à 5 % des places pour des enfants référés à besoins particuliers ainsi qu'un soutien du réseau de la santé et des services sociaux pour favoriser le développement psychosocial des enfants reçus semblent bénéfiques à l'accueil et à l'intégration des enfants à besoins particuliers au sein des CPE. Toutefois, il serait possible d'élargir la portée de ces places «protocole» pour inclure des enfants référés par d'autres partenaires (par exemple, les organismes communautaires famille).

De plus, comme mentionné dans le document de consultation, «[a]ucune aide financière n'est prévue pour les enfants qui, sans être considérés comme des enfants handicapés, ont néanmoins des besoins particuliers et peuvent avoir besoin d'un accompagnement particulier ou de services adaptés (par exemple, les enfants vivant des situations transitoires difficiles ou ayant des problèmes de comportement)». Or, les diagnostics spécialisés ne sont pas nécessairement accessibles en bas âge pour tout l'éventail des besoins ou défis que peuvent vivre les enfants, certains n'étant décelables ou ne se manifestant même que plus tard. Aussi, les délais pour obtenir de tels diagnostics ainsi que des services sont à géométrie variable. Tant et si bien que les besoins particuliers, outre le recours à une médicalisation précoce des situations, peuvent s'exprimer dans les milieux de garde éducatifs dans bien des cas sans qu'une aide financière ou un accompagnement spécialisé ou adapté ne soient disponibles. Cette situation est dommageable tant pour les enfants, qui ne bénéficient pas de services adaptés à leurs défis, que pour le milieu de garde éducatif et les éducatrices, qui se trouvent démunis et laissés à eux-mêmes pour offrir une intervention adéquate. Il importe de remédier à cette situation en mobilisant les acteurs institutionnels pour offrir des services de soutien minimaux et en continu aux installations, en attendant que les mesures d'aide puissent être activées.

Il est essentiel de travailler à créer des milieux éducatifs inclusifs de la diversité et de la différence, qui répondent aux besoins des enfants qui nécessitent des services adaptés. Toutefois, une telle offre de services ne saurait se faire sans ressources supplémentaires, tant sur le plan matériel que des ressources humaines. Des éducatrices spécialisées, des orthophonistes, des travailleuses sociales et d'autres spécialistes sont nécessaires pour prendre en charge des enfants à besoins particuliers. Des équipements adaptés doivent également être prévus. Bien que la pénurie d'éducatrices et de locaux constitue un frein important, il y aurait lieu d'envisager une pondération différentielle dans la composition des groupes (ratios) pour permettre une meilleure et plus importante intégration des enfants à besoins particuliers, tout en maintenant la même qualité de services.

### Recommandations

13. Que des ressources matérielles et humaines supplémentaires soient allouées pour assurer des services adaptés aux défis des enfants à besoins particuliers au sein des SGÉE, que ceux-ci soient diagnostiqués ou non, et ce, dans le respect des travailleuses et travailleurs du réseau.
14. Que les ressources permettent d'accroître la concertation entre les services qui interviennent en petite enfance pour ainsi faciliter l'arrimage entre les services éducatifs à la petite enfance, le milieu scolaire et le réseau de la santé, assurer une complémentarité entre les secteurs impliqués et assurer un bon déploiement des services.

## Réinvestir dans la lutte contre les inégalités

Les données sont claires quant aux inégalités d'accès aux services de garde éducatifs. Notamment, les enfants de familles à faible revenu qui ont fréquenté un service éducatif sont plus nombreux en proportion à avoir fréquenté exclusivement une garderie non subventionnée que leurs pairs mieux nantis<sup>27</sup>. Ils sont également plus nombreux en proportion à n'avoir jamais fréquenté un CPE à un moment donné au cours de leur parcours dans les services éducatifs que leurs pairs mieux nantis. Les CPE étant reconnus pour offrir en plus grande proportion des scores de qualité et de niveau supérieur, ces constats indiquent que les familles à faibles revenus se retrouvent en moyenne avec des services de garde de moindre qualité que les familles mieux nanties.

Les parents qui reçoivent des prestations du Programme d'aide sociale ou du Programme de solidarité sociale peuvent bénéficier d'une place gratuite dans un service de garde à contribution réduite. Toutefois, une méconnaissance de cette mesure de gratuité par les familles bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que l'offre restreinte de places à temps partiel dans les milieux de garde continuent d'entraver leur accès à des places gratuites. De plus, l'on remarque une inadéquation importante entre la défavorisation des territoires de CLSC à Montréal et l'offre de places en CPE, c'est-à-dire que les territoires défavorisés sont marqués par un taux de places en CPE plus faible<sup>28</sup>. Il en résulte qu'un nombre considérable d'enfants issus de familles à faible revenu sont en attente d'une place en CPE<sup>29</sup>.

Environ la moitié des parents dont l'enfant n'a pas fréquenté un CPE à l'âge préscolaire donne comme raison le manque de places (47,7 %). La proportion est plus importante chez les familles à faible revenu (53,7 %) que chez les familles mieux nanties (44,4 %). C'est donc dire que la proportion des parents qui n'ont pas envoyé leur enfant en CPE en âge préscolaire pour raison de manque de place est de 21 % plus élevée chez les familles à faible revenu que chez les familles mieux nanties. Parmi les autres raisons souvent évoquées, le manque de flexibilité des CPE pour les heures de service et la non-disponibilité de places de CPE à temps partiel<sup>30</sup>.

Pour favoriser l'accès aux services éducatifs subventionnés dans les milieux défavorisés, il est essentiel de réinvestir et de miser sur les groupes de proximité, notamment le secteur communautaire, les CLSC, etc. qui sont en mesure de joindre les familles et de les accompagner. En effet, l'isolement des familles vulnérables ainsi que les craintes qu'elles peuvent avoir face aux différentes institutions constituent un frein à l'accessibilité<sup>31</sup>. Les familles en situation de pauvreté considèrent souvent les services comme étant hors de leur portée, notamment en raison de la complexité d'accès<sup>32</sup>. Le guichet unique La Place 0-5 est un

---

<sup>27</sup> ISQ, *Enquête québécoise sur le parcours préscolaire des enfants de maternelle 2017*, 2019, [En ligne] [<https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-quebecoise-sur-le-parcours-prescolaire-des-enfants-de-maternelle-2017-sommaire-des-resultats.pdf>].

<sup>28</sup> DIRECTION RÉGIONALE DE SANTÉ PUBLIQUE, CIUSSS DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, *Des services précoces, accessibles et de qualité pour favoriser le développement des enfants – Mémoire de la Directrice régionale de santé publique de Montréal dans le cadre du projet de loi 5 sur les maternelles 4 ans*, 4 juin 2019, [En ligne] [[https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/fichiers/professionnels/DRSP/Directeur/Memoires/2019/Memoire-DRSP\\_Mtl-Projet-loi5-maternelles4ans-final-4juin2019.pdf](https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/fichiers/professionnels/DRSP/Directeur/Memoires/2019/Memoire-DRSP_Mtl-Projet-loi5-maternelles4ans-final-4juin2019.pdf)].

<sup>29</sup> VGQ, *op. cit.*, p.16.

<sup>30</sup> Danielle GUAY, *et al.*, *Portrait du parcours préscolaire des enfants montréalais – Résultats de l'enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants de maternelle (EMEP, 2012)*, mars 2015, [En ligne] [<https://www.aqpe.com/content/uploads/2016/06/enquete-montrealaise-sur-lexperience-prescolaire-des-enfants-de-maternelle-direction-de-la-sante-publique-de-montreal.pdf>].

<sup>31</sup> Fannie DAGENAIS, et Jean-Pierre HOTTE, *Rapport préliminaire du comité-conseil Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel*, Montréal, 2019, [En ligne] [<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents>].

<sup>32</sup> (Rapport CISSS Montérégie-centre 2017)

exemple de cette difficulté, alors que des formulaires sont à remplir (obstacle pour les parents ayant un faible niveau de littératie) et un certificat de naissance est demandé (frais et délais supplémentaires).

Les études démontrent également que si plus de 56 % des parents affirment avoir besoin d'information au sujet des garderies<sup>33</sup>, les familles défavorisées ont des besoins en information encore plus importants que le reste de la population<sup>34</sup>. C'est pourquoi il nous semble avisé d'ajouter des personnes intervenantes, dont le rôle en serait un de liaison pour les informer et accompagner les familles dans l'intégration aux services, le tout dans le respect du choix des familles et sans tomber dans le contrôle social. Ces travailleuses et travailleurs de proximité, qui sont déjà en place dans certains milieux pourront ainsi rejoindre les familles en situation de vulnérabilité et créer des liens de confiance avec elles.

Il est également important de stimuler l'émergence de projets de milieux de garde éducatifs, et particulièrement de CPE, dans les milieux défavorisés et encourager les initiatives allant en ce sens. Certains critères des appels de projets pourraient ainsi être assouplis et des mesures de soutien et des incitatifs devraient être proposés pour encourager et faciliter les projets en milieu défavorisé. Le ministère pourrait notamment faire preuve d'initiative et collaborer avec les acteurs et promoteurs pour les accompagner dans le développement de tels projets.

Quant aux critères d'admission, nous considérons qu'il est souhaitable d'atteindre un équilibre entre le maintien de l'autonomie des milieux et la priorisation d'enfants provenant de milieux défavorisés. En ce sens, les SGÉE pourraient être appelés à déposer une politique d'admission au ministère lors des demandes et renouvellements de permis. Des balises nationales quant aux critères de priorisation à inclure dans les politiques d'admission pour favoriser une meilleure accessibilité aux enfants issus des milieux défavorisés et plus vulnérables pourraient également être émises, sans pour autant constituer des critères fermes.

Encore une fois, une augmentation de la proportion d'enfants vulnérables ou issus de milieux défavorisés doit nécessairement se traduire par une augmentation et une adaptation des ressources matérielles (équipements, locaux) et humaines (ratios, spécialistes tels que traducteurs, orthophonistes, psychoéducateurs, etc.) dans les milieux de garde éducatifs.

Les services de garde éducatifs sont un agent essentiel dans la lutte contre les inégalités sociales et l'atteinte d'une véritable égalité des chances. Pour bien remplir ce rôle, les enfants issus de milieux défavorisés doivent avoir un accès facile et gratuit aux SGÉE et particulièrement aux CPE, qui leur offrent le meilleur potentiel de développement.

---

<sup>33</sup> ISQ, *Enquête québécoise sur l'expérience des parents d'enfants âgés de 0 à 5 ans (EQEPE) 2015*, [En ligne] [<https://statistique.quebec.ca/fr/enquetes/realisees/enquete-quebecoise-sur-l'experience-des-parents-denfants-ages-de-0-a-5-ans>].

<sup>34</sup> Thomas SAÍAS, Coralie MERCERAT et Carl-Maria MÖRCH, *Promouvoir l'accessibilité aux services de garde éducatifs pour tous les tout-petits*, rapport présent au Comité-conseil Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel, septembre 2019, p.8, [En ligne] [[https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/2\\_PromouvoirAccessibilite\\_TSaias.pdf](https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/2_PromouvoirAccessibilite_TSaias.pdf)].

## Recommandations

15. Que la définition de ce qu'est un « enfant issu d'un milieu défavorisé » soit révisée pour inclure les familles à faible revenu et non seulement celles qui bénéficient d'aide de dernier recours et que la gratuité des CPE soit étendue en conséquence à toutes les familles vivant sous le seuil de faible revenu.
16. Que des balises nationales soient établies quant aux critères de priorisation souhaitables d'inclure dans les politiques d'admission dans le but de favoriser l'accessibilité aux enfants de milieux défavorisés. Que les SGÉE soient appelés à déposer une politique d'admission au ministère au moment des demandes de permis et de renouvellement.
17. Que tous les milieux bénéficient de personnes intervenantes ayant un rôle de liaison entre les familles et les services de garde éducatifs.

## Reconnaître le travail et rehausser les conditions de travail

Le document de réflexion soumis par le ministère pour la présente consultation mentionne à plus de quatre reprises la pénurie de main-d'œuvre qui sévit dans le réseau des services de garde éducatifs à la petite enfance. La faible attractivité du secteur et la difficulté de rétention du personnel, qui causent cette pénurie d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés, ne sont pas sans lien avec les conditions de travail insuffisantes et les conditions d'exercice difficiles qui prévalent dans le réseau. Or, le manque de personnel est un enjeu majeur en ce qui a trait au maintien de la qualité des services offerts en SGÉE.

On relayait récemment dans l'actualité le cas d'une éducatrice en CPE qui a décidé de quitter son emploi pour un emploi mieux rémunéré en entretien ménager, qui lui permettait de toucher sept dollars supplémentaires de l'heure<sup>35</sup>. Il ne s'agit pas là d'un cas isolé. Plusieurs éducatrices font le choix de quitter le réseau en raison des salaires trop bas et de la précarité de leurs conditions. Le travail d'éducatrice ou d'éducateur à la petite enfance fait partie des métiers traditionnellement féminins, alors que plus de 96 % des membres de la profession sont des femmes<sup>36</sup>. Comme plusieurs emplois à prédominance féminine, le travail d'éducatrice n'est pas reconnu ni rémunéré à sa juste valeur. En 2018, le salaire horaire moyen des personnes qui détiennent une technique en éducation à l'enfance était de 17,75 \$/heure<sup>37</sup>. C'est 3,23 \$ de moins que le salaire horaire moyen de toutes les personnes détentrices d'un diplôme d'études collégial de formation technique, tous secteurs confondus. En effet, le salaire horaire moyen de ces dernières au Québec en 2018 était de 20,98 \$/heure. Il ne faut donc pas s'étonner que les inscriptions à la technique d'éducation à l'enfance soient en chute libre<sup>38</sup>.

Si le ministère veut assurer une qualité et une accessibilité des services de garde éducatifs à l'enfance, il est essentiel de rehausser dès maintenant et significativement les conditions de travail des travailleuses et travailleurs du secteur et la reconnaissance de leur travail. Au-delà du salaire, cela passe également par la

---

<sup>35</sup> Geneviève LAJOIE, « Salaire en garderies : “Ce n'est pas suffisant du tout” », *Le journal de Montréal*, 16 mai 2021, [En ligne] [<https://www.journaldequebec.com/2021/05/16/ce-nest-pas-suffisant-du-tout>].

<sup>36</sup> Camille ROBERT, « Éducatrices à l'enfance : des professionnelles en manque de reconnaissance », *Gazette des femmes*, 31 mai 2019, [En ligne] [<https://gazettedesfemmes.ca/14889/educatrices-a-l-enfance-des-professionnelles-en-manque-de-reconnaissance>].

<sup>37</sup> MESS, *op. cit.*

<sup>38</sup> Émilie BILODEAU, « Inscriptions en chute libre », *La Presse*, 31 mars 2021, [En ligne] [<https://www.lapresse.ca/actualites/education/2021-05-31/techniques-d-education-a-l-enfance/inscriptions-en-chute-libre.php>].

sécurité d'emploi qui n'est présentement pas assurée avant plusieurs années pour celles qui ne détiennent pas les qualifications requises. Cette précarisation doit cesser.

La qualité des services de garde éducatifs à l'enfance passe également par un rehaussement des qualifications du personnel. À ce titre, si l'attestation d'études collégiales (AEC) peut permettre d'intégrer rapidement du personnel dans le réseau dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, il ne reste pas moins qu'il s'agit là d'une diminution de l'exigence, qui nous fait reculer dans l'objectif de rehaussement des qualifications et qui ne permet pas de régler le manque de personnel à long terme. Ainsi, il est souhaitable de travailler à ce qu'un maximum d'éducatrices et d'éducateurs obtiennent la formation requise par le Règlement, soit un diplôme d'études collégiales (DEC) en techniques d'éducation à l'enfance. Conséquemment, les travailleuses qui sont déjà à l'emploi, mais qui n'ont pas reçu la formation requise par le Règlement devraient bénéficier de formations offertes sur les heures de travail, menant ultimement à l'obtention du DEC.

La participation rémunérée des travailleuses au Conseil d'administration, où le programme éducatif est discuté et adopté, constitue une autre façon de reconnaître leur expertise et la valeur de leur travail. Cette pratique gagnante, qui renforce la collégialité et la mobilisation au sein des équipes de travail et apporte plus de profondeur aux discussions et aux décisions qui touchent à la vie et aux pratiques de l'établissement, relève souvent d'aménagements locaux et gagnerait à être étendue par des dispositions nationales.

#### Recommandations

18. Que les conditions de travail des travailleuses et travailleurs des SGÉE soient significativement rehaussées dès maintenant pour assurer l'attractivité des emplois et la rétention du personnel.
19. Que la participation des éducatrices et la reconnaissance de leur expertise soient facilitées en les intégrant dans la structure décisionnelle des établissements.
20. Que le gouvernement développe un plan à long terme pour favoriser le recrutement de personnel qualifié dans les SGÉE et approfondisse ses efforts en matière de recrutement et de valorisation du métier d'éducateur et d'éducatrice à la petite enfance, ce qui inclut non seulement une bonification des conditions d'études, mais aussi des conditions de travail à l'issue de ces études.

## Conclusion

La FTQ accueille favorablement la consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Près de 25 ans après l'instauration de la politique familiale québécoise, le moment est venu de dresser un bilan de cette politique et de la relancer sur des bases plus solides et ainsi parachever le développement de ce projet essentiel à la conciliation travail-famille, au développement des enfants et à l'égalité des chances. De nombreux écueils et obstacles ont été définis par une pluralité d'acteurs et il est impératif de trouver rapidement des solutions pour assurer un réseau de garde éducatif à la petite enfance accessible, universel, équitable et de qualité.

Actuellement, 51 000 enfants sont en attente d'une place au Québec. Les femmes sont doublement affectées par le manque de places et la surcharge de travail dans le réseau de la petite enfance. Des travailleuses quittent le réseau en raison de conditions de travail trop difficiles et des mères qui attendent désespérément une place pour leur enfant repoussent leur retour sur le marché du travail. Il est urgent que le gouvernement investisse les sommes nécessaires pour créer de nouvelles places et rendre attractifs les emplois de ce secteur par de meilleures conditions de travail. Dans l'optique de placer l'enfant au cœur de ses préoccupations, la FTQ réitère l'importance de miser sur le modèle du CPE, qui procure indéniablement une qualité éducative supérieure.

La centrale s'attend à ce que le livre blanc promis d'ici la fin de l'année 2021 aborde de façon plus complète les enjeux qui touchent le réseau de la petite enfance, si cruciaux pour l'avenir de nos enfants et du réseau, mais qui ne sont pourtant que peu ou pas abordés dans la présente consultation. La FTQ s'attend de plus à ce que le gouvernement réaffirme la confiance de l'État envers le réseau des SGÉE et plus particulièrement envers les CPE, et s'engage à en parachever le déploiement sur l'ensemble du territoire.

CM/WC/yh  
Sepb-574  
2021-06-01

## Liste des recommandations

1. Adopter une politique intégrée et cohérente du développement des services offerts aux enfants de 0 à 5 ans à travers le territoire, qui s'appuie sur une intelligence statistique et prévisionnelle transparente, et misant sur l'autonomie du réseau.
2. Refinancer et soutenir le développement du réseau des CPE pour répondre aux besoins de la population, notamment en utilisant les six milliards en cinq ans venant du gouvernement fédéral.
3. Que le gouvernement adopte un moratoire sur l'émission et l'octroi de permis aux garderies privées non subventionnées.
4. Que le gouvernement poursuive sa politique de conversion des garderies non subventionnées (GNS) en milieux subventionnés et régis.
5. Que le gouvernement prenne les moyens pour s'assurer d'une bonne compréhension quantitative et qualitative de la fréquentation des milieux familiaux non régis, des besoins auxquels ceux-ci répondent pour les familles ainsi que des raisons qui poussent les parents à recourir à ces milieux pour la garde de leurs enfants d'âge préscolaire. Que le gouvernement développe un plan d'action pour assurer une offre de services adaptés, adéquats, de qualité et régis en conséquence.
6. Que le gouvernement adopte un moratoire sur le développement de nouvelles places en maternelles 4 ans, afin de procéder aux évaluations requises des effets de ce réseau préscolaire tant sur le développement des enfants que sur celui des CPE, et ainsi dégager un consensus sur les meilleures manières de poursuivre la politique de développement de la petite enfance.
7. Développer, avec le concours des populations et acteurs territoriaux, un plan de développement prévisionnel des places subventionnées pour permettre aux communautés de planifier le développement de leur territoire, et définir les mécanismes ministériels d'accompagnement et de suivi appropriés pour permettre de mener à terme les projets dans les temps requis.
8. Que le gouvernement adopte une politique de développement du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance fondée exclusivement sur des places subventionnées, en privilégiant les CPE et les milieux familiaux régis.
9. Que le gouvernement maintienne les allocations spécifiques destinées à soutenir l'offre de services de garde éducatifs sur un mode atypique et les fasse mieux connaître au sein du réseau.
10. Que le ministère lance des chantiers d'investigation pour documenter et comprendre les besoins et modes de garde privilégiés par les familles à besoins atypiques, ainsi que les freins structurels qui limitent l'offre de tels services.
11. Que le ministère lance de nouveaux appels de projets-pilotes pour développer l'offre de garde atypique en installation dans les diverses régions du Québec, et rende publics les résultats des projets lancés en 2018 afin de soutenir, avec le concours des partenaires et acteurs du milieu, le développement d'un plan d'action concerté plus précis, et respectueux des besoins des travailleuses des services de garde éducatifs à l'enfance.

12. Que les enquêtes de l'ISQ sur la qualité et les préférences en service de garde éducatif, soit l'Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs ainsi que l'Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde, soient réalisées tous les cinq ans.
13. Que des ressources matérielles et humaines supplémentaires soient allouées pour assurer des services adaptés aux défis des enfants à besoins particuliers au sein des SGÉE, que ceux-ci soient diagnostiqués ou non, et ce, dans le respect des travailleuses et travailleurs du réseau.
14. Que les ressources permettent d'accroître la concertation entre les services qui interviennent en petite enfance pour ainsi faciliter l'arrimage entre les services éducatifs à la petite enfance, le milieu scolaire et le réseau de la santé, assurer une complémentarité entre les secteurs impliqués et assurer un bon déploiement des services.
15. Que la définition de ce qu'est un « enfant issu d'un milieu défavorisé » soit révisée pour inclure les familles à faible revenu et non seulement celles qui bénéficient d'aide de dernier recours et que la gratuité des CPE soit étendue en conséquence à toutes les familles vivant sous le seuil de faible revenu.
16. Que des balises nationales soient établies quant aux critères de priorisation souhaitables d'inclure dans les politiques d'admission dans le but de favoriser l'accessibilité aux enfants de milieux défavorisés. Que les SGÉE soient appelés à déposer une politique d'admission au ministère au moment des demandes de permis et de renouvellement.
17. Que tous les milieux bénéficient de personnes intervenantes ayant un rôle de liaison entre les familles et les services de garde éducatifs.
18. Que les conditions de travail des travailleuses et travailleurs des SGÉE soient significativement rehaussées dès maintenant pour assurer l'attractivité des emplois et la rétention du personnel.
19. Que la participation des éducatrices et la reconnaissance de leur expertise soient facilitées en les intégrant dans la structure décisionnelle des établissements.
20. Que le gouvernement développe un plan à long terme pour favoriser le recrutement de personnel qualifié dans les SGÉE et approfondisse ses efforts en matière de recrutement et de valorisation du métier d'éducatrice et d'éducateur à la petite enfance, ce qui inclut non seulement une bonification des conditions d'études, mais aussi des conditions de travail à l'issue de ces études.