

Services de garde et clientèles vulnérables

Synthèse des connaissances
sur l'accessibilité et l'utilisation
des services de garde :
leçons pour le Québec

Rapport de recherche

Présenté à
France Veilleux, directrice
Direction de la recherche, de l'évaluation
et de la statistique
Ministère de la Famille

Marie-France Raynault, md, MSc, FRCP(c), FCAHS
Dominique Côté, M.A.

MISSION

Le Centre de recherche Léa-Roback a pour mission de contribuer à la réduction des inégalités sociales de santé et à l'amélioration des conditions de vie.

Le Centre assure quatre fonctions dans la communauté montréalaise :

- 1 le développement de la recherche sur les inégalités sociales de santé façonnées par les conditions de vie,
- 2 la création d'alliances entre chercheurs de disciplines variées, décideurs publics et intervenants des milieux institutionnels et communautaires pour réaliser ces recherches,
- 3 le transfert de connaissance pour traduire les résultats de recherche en action, et
- 4 la formation d'une masse critique de chercheurs œuvrant dans ce domaine.

Le Centre poursuit cette mission en collaboration avec des centres analogues à travers le monde.

Une réalisation du Centre de recherche Léa-Roback sur les inégalités sociales de santé à Montréal, à la demande de la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du ministère de la Famille du Gouvernement du Québec.

AUTEURES

Marie-France Raynault, md, MSc, FRCP(c), FCAHS., Professeure titulaire, École de santé publique, Université de Montréal, chercheuse affiliée au Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal, Direction de santé publique de l'Agence de Montréal, Centre Léa-Roback

Dominique Côté, M.A., Centre Léa-Roback

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier grandement les chercheurs qui ont partagé avec nous leurs résultats de recherche, leurs connaissances et leurs intuitions éduquées :

- Nathalie Bigras
- Camil Bouchard
- Sylvana Côté
- Danielle Guay
- Isabelle Laurin
- Alain Noël
- Ruth Rose

Nous remercions aussi les participants au groupe de discussion.

Et Isabelle Thérien pour son soutien logistique et ses diverses compétences.

Nous tenons à souligner particulièrement la contribution de Sylvana Côté et Camil Bouchard pour leur relecture attentive de la version finale du rapport et leurs judicieux commentaires.

ÉDITION

Isabelle Thérien, adjointe administrative
Centre Léa-Roback

© **Centre Léa-Roback / CRCHUM**
1301, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H2L 1M3
Téléphone : 514 528-2400
www.centrelearoback.ca

ISBN 978-2-9814909-2-6 (version PDF)
Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2017

Le Centre Léa-Roback est principalement financé par l'Institut de la santé publique et des populations des Instituts de recherche en santé du Canada par l'entremise de son programme de subventions programmatiques pour la santé et l'équité en santé. Il est soutenu par la Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABBRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	iii
LISTE DES FIGURES	iv
LEXIQUE	v
RÉSUMÉ	1
INTRODUCTION	5
PARTIE A – LA RECHERCHE EN CONTEXTE	9
1. La problématique	9
2. Les questions de recherche	12
PARTIE B – MÉTHODOLOGIE	13
1. Méthodologie de la recension des écrits scientifiques	13
2. Groupe de discussion avec plusieurs acteurs du domaine des services de garde	16
PARTIE C – LA RECENSION	17
1. Caractéristiques des familles qui utilisent les services de garde et de celles qui ne les utilisent pas	17
2. Facteurs économiques, culturels, géographiques et organisationnels qui influencent l'utilisation et la non-utilisation des différents types de services de garde	23
3. Mesures qui favorisent l'accès aux services de garde de qualité chez les enfants vulnérables	52
4. Une analogie avec l'accès aux services de santé	63
5. Services de garde éducatifs et pré-maternelles 4 ans, en milieux défavorisés	66
PARTIE D – COMPTE-RENDU DU GROUPE DE DISCUSSION	67
PARTIE E – DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS	75
1. Forces et faiblesses de la recension	75
2. Conclusions à l'usage des décideurs, gestionnaires ou intervenants	77
3. Principaux messages-clés	83
CONCLUSION : NOUVELLES QUESTIONS ET PISTES DE RECHERCHE	85
BIBLIOGRAPHIE	87



ANNEXE A

TABLEAU DES FAITS SAILLANTS DE LA RECENSION

ANNEXE B

RECENSION ANTÉRIEURE SUR LES IMPACTS DES POLITIQUES DE SERVICES DE GARDE SUR LA SANTÉ ET LE DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS

ANNEXE C

DE QUOI LES ENFANTS DE 4 ANS ONT-ILS BESOIN ?

Avis présenté dans le cadre du Projet de loi modifiant la Loi sur l'Instruction publique concernant certains services éducatifs aux élèves âgés de moins de cinq ans.



LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

BCTF	British Columbia Teachers' Federation
CLSC	Centre local de services communautaires
CPE	Centre de la petite enfance
CSAA	Centre du savoir sur l'apprentissage chez les autochtones
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
DSP	Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal
HRSSP	Human Resources Shared Services Partnership
IMDPE	Instrument de mesure du développement de la petite enfance
ISQ	Institut de la statistique
NICHD	National Institute of Child Health and Human Development



LISTE DES FIGURES

Figure 1	Utilisation des services de garde selon le niveau d'éducation de la mère	12
Figure 2	Taux de places subventionnées disponibles par territoire de CSSS, Île de Montréal	33
Figure 3	Nombre de services de garde subventionnés et revenu familial pour chaque arrondissement de Bruxelles	34
Figure 4	Nombre d'inscriptions dans les services de garde suédois 1975-2008	66
Figure 5	Taux de rendement sur l'investissement en fonction de l'âge où il est réalisé	90



LEXIQUE

Nota : Ce lexique est largement inspiré de celui de l'Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde (EUSG) de Gingras, Audet et Nanhou (2011). Quelques définitions en ont été reprises intégralement.

Accès : Le fait pour un parent d'être en mesure d'obtenir une place dans un service de garde pour son enfant, dans l'immédiat ou dans un laps de temps raisonnable aux yeux du parent.

Centre de la petite enfance (CPE) : Le CPE fournit des services de garde éducatifs s'adressant principalement aux enfants de la naissance jusqu'à la fréquentation de la maternelle, dans une installation qui peut accueillir au plus 80 enfants. Il est un organisme à but non lucratif ou une coopérative dont au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration sont des parents usagers du service. Il offre des places à contribution réduite (7,30 \$ par jour).

Congé parental : Terme utilisé ici comme générique qui peut référer soit au congé de maternité, au congé de paternité ou à la portion du congé pouvant être prise par l'un ou l'autre des deux parents.

Fréquentation des services de garde : Le fait pour un enfant de se faire garder dans un service de garde. Le niveau et les modalités de fréquentation peuvent prendre différentes formes, comme l'âge à l'entrée en service de garde; le caractère régulier ou irrégulier de la garde; la garde à temps plein ou partiel (nombre de jours par semaine ou d'heures par jour, etc.) ou encore le mode de garde principal ou secondaire.



Garde d'enfants : Un enfant est considéré comme gardé si une personne autre que son père, sa mère, le conjoint ou la conjointe de l'un de ceux-ci s'occupe de lui pendant que son père, sa mère, le conjoint ou la conjointe travaille, étudie, ou a une autre occupation. La garde concerne non seulement les services régis, mais également les services non régis fournis par des personnes apparentées ou non à la famille.

Garde irrégulière ou occasionnelle : Garde non prévue et utilisée selon une fréquence qui varie d'une semaine à l'autre ou d'un mois à l'autre.

Garde régulière : Garde prévue et utilisée selon une fréquence fixe; elle peut être à temps plein ou à temps partiel, le jour, le soir, la nuit, en semaine ou la fin de semaine.

Modalités de garde : Elles englobent le mode de garde, le nombre de fois par semaine d'utilisation de la garde, les jours et la période de la journée de garde, le nombre d'heures de garde par jour, le régime de garde (temps plein ou partiel) et le coût.

Mode de garde : Ce terme désigne principalement, dans notre rapport, les centres de la petite enfance (CPE), les services de garde en milieu familial régis ou pas, les garderies, la garde au domicile par une personne autre que les parents et la halte-garderie.

Service de garde à contribution réduite : CPE ou service de garde qui offre des places à contribution réduite (7 \$ par jour) dans une résidence privée autre que celle de l'enfant, par un(e) responsable qui a été reconnu(e) par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial et dont le travail est sous sa coordination.

Service de garde : Tous les prestataires de services de garde visés par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, c'est-à-dire les titulaires de permis de centres de la petite enfance et de garderies ainsi que les personnes reconnues à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial agréé par la ministre de la Famille.



Service de garde subventionné : Au Québec, il s'agit d'un service de garde qui offre des places à contribution réduite (7 \$ par jour) et qui est subventionné par l'État; ailleurs, il s'agit d'un service de garde qui est en partie ou en totalité financé par l'État.

Utilisation des services de garde : Le fait pour des parents de recourir à des services de garde.



Note des auteures

Ce rapport de recherche présente un résumé des écrits scientifiques recensés. Ces écrits ne sont pas des évaluations des programmes québécois de services de garde. Nous avons rapporté tels quels les résultats obtenus dans les études recensées, et il est possible que les opinions exprimées par les participants à ces études ne correspondent pas à la réalité objective sur le terrain.



RÉSUMÉ

Au nombre des réalisations importantes qui font que le Québec est envié par le reste du Canada, il faut certainement compter le programme étatique de services de garde éducatifs à contribution réduite mis en place en 1997. Ce succès se mesure autant par sa popularité dans la population que par son impact positif sur les finances publiques ainsi que son potentiel démontré de réduire les inégalités sociales dans le développement des enfants. Un problème demeure : les enfants les plus susceptibles d'en bénéficier y ont proportionnellement moins recours.

La présente recension s'intéresse aux obstacles qui expliquent cette sous-représentation et aux mesures qui pourraient les lever. Comparativement à celle portant sur d'autres aspects des services de garde, comme les impacts sur la santé et le développement des enfants ou les caractéristiques de la qualité des services pour la petite enfance, la littérature scientifique sur l'objet qui nous occupe est relativement pauvre, la plupart des écrits provenant des pays anglo-saxons, libéraux, sans services de garde éducatifs analogues à ce qu'on retrouve au Québec et n'apportant pas de données transposables à la réalité québécoise (le caractère transposable est l'un des critères de sélection de la recension).

Des auteurs belges et québécois nous ont cependant permis de mettre en lumière certains aspects déterminants dans la fréquentation des services de garde. D'une part, les obstacles semblent plus structurels que culturels pour ce qui est des enfants pauvres. En effet, la pénurie de places en regard de la grande demande des parents, qui touche autant les parents prestataires de l'aide financière de dernier recours que les parents travailleurs, conjuguée aux limitations dans la mobilité (absence de véhicule moteur, de transport en commun ou de ressources financières pour le payer) semblent jouer un rôle important. Le manque de réseaux susceptibles de transmettre l'information sur l'inscription aux services, le caractère plus imprévisible du travail des parents au bas de l'échelle sociale font en sorte que les parents pauvres sont perdants dans la grande course aux places en services de garde éducatifs. Certaines études de nature qualitative laissent aussi à penser qu'il pourrait y avoir des mécanismes d'exclusion de ces parents, dans un contexte où les responsables de services de garde sont confrontés à une grande demande et ont le choix des parents participants.



Les parents immigrants récents, fréquemment dans une situation financière difficile, rencontrent les mêmes obstacles et les écrits reflètent les considérations évoquées plus haut. S'y ajoute une certaine compétition des services de garde régis par le ministère de la Famille avec les autres services offerts, comme des haltes-garderies, par des organismes communautaires de la communauté d'origine, les parents se sentant plus à l'aise de confier leurs enfants à un organisme qu'ils connaissent depuis longtemps, souvent depuis le début de la grossesse.

Pour ce qui est des enfants autochtones, les écrits scientifiques sont quasi muets sur les enjeux qui nous préoccupent. Ils portent davantage sur les objectifs de revitalisation des cultures autochtones et des langues autochtones par le biais de services éducatifs que sur les obstacles rencontrés pour l'accès et la fréquentation des services de garde.

Heureusement par contre, des recensions d'écrits récentes font la lumière sur les enjeux de l'accessibilité pour les enfants souffrant de handicaps. Ces recensions rapportent que les facteurs qui favorisent l'inclusion de ces enfants dans les services de garde sont la volonté des directions des services de garde, les expériences préalables d'inclusion réussies et, enfin, la présence d'une éducatrice ressource à temps plein au service de garde. Les facteurs qui nuisent à l'accès des enfants handicapés aux services de garde sont le manque de ressources, notamment le manque de personnel qualifié et le manque d'argent.

Une version préliminaire de cette recension des écrits été présentée à un collectif de chercheurs intéressés par les politiques des services de garde en provenance de plusieurs horizons disciplinaires (psychologie, économie, science politique et épidémiologie) pour les valider, d'une part, et pour obtenir des références supplémentaires pour enrichir la recension, d'autre part.

Enfin, des décideurs des milieux de garde de divers horizons (gouvernement, syndicats, CPE, garderies privées, philanthropie, politique) ont été réunis pour discuter des résultats. Ils ont apprécié l'exercice, exprimé leur satisfaction d'avoir entendu les différents acteurs amener leurs enjeux propres et souhaité que des forums semblables soient à nouveau tenus. En participant aux discussions, ils nous ont apporté des connaissances terrain qui



allaient dans le même sens que celles recueillies dans les écrits, ce qui nous a permis de valider la pertinence de nos données. De plus, ils ont accru notre compréhension de la réalité des services de garde par le récit de leurs expériences du terrain.

Bien qu'il soit difficile de formuler des recommandations définitives en l'absence d'évaluations solides de mesures qui s'appliqueraient dans le contexte québécois, cette recension suggère néanmoins des modifications au programme actuel susceptibles d'accroître la participation des enfants pauvres et immigrants dans les services de garde éducatifs. L'État dispose ici de leviers efficaces et tout à fait légitimes. Rappelons que les CPE du Québec ont démontré leur capacité de préparer avec succès les enfants vulnérables à l'école, une garantie de réussite scolaire à moyen terme et d'insertion sociale réussie à plus long terme. « Quand on examine de plus près la qualité d'ensemble des milieux en installation, soit les CPE et les garderies à but lucratif, on constate la supériorité des CPE : deux fois plus de CPE obtiennent un score de 5 à 5,9 (28 % versus 14 %). De même, le pourcentage de CPE de qualité très bonne à excellente (un score de 6 ou plus) est nettement supérieur à celui des garderies à but lucratif » (Japel, Tremblay et Côté 2005, page 17).



INTRODUCTION

Le Québec est une société unique en Amérique du Nord en regard des services de garde puisque, dès 1997, l'État québécois mettait en place un réseau de services de garde éducatifs à contribution réduite qui visait à terme à desservir une majorité d'enfants de moins de cinq ans (Gouvernement du Québec 2014, page 1). Au-delà de la visée essentielle de garder les enfants pour permettre le retour au travail ou aux études des parents, l'ambitieux développement portait aussi un projet éducatif à triple mission, celle de voir au bien-être des enfants, de même qu'à leur santé et à leur sécurité tout en stimulant leur développement et ce, dans une perspective de prévention de troubles futurs de comportement ou d'apprentissage notamment.

Le programme a connu un succès immédiat et depuis sa création, la pression pour la création de nouvelles places en services de garde éducatifs se fait sans cesse sentir. Le développement ultérieur de la politique familiale du Québec avec une meilleure couverture des congés de maternité et de paternité ainsi qu'un soutien financier mieux articulé pour les familles québécoises a sans doute contribué à ce succès, le Québec profitant depuis quelques années d'une augmentation du nombre de naissances.

Le succès ne se mesure pas seulement à la popularité bien compréhensible du programme. Récemment, les économistes Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny publiaient un rapport de recherches intitulé « L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux » (Fortin, Godbout et St-Cerny, 2012, page iv) dans lequel ils démontraient que le programme avait favorisé le retour au travail de plus de 70 000 mères en 2008, contribuant ainsi à une majoration du PIB du Québec. Les auteurs en concluaient que ce programme faisait ses frais et était même rentable, tant au niveau fédéral que provincial.

Au-delà de l'économie, qu'en est-il maintenant de l'impact sur la santé et le développement des enfants? Une recension des écrits sur le sujet que nous mettons en annexe mentionnait des impacts négatifs mais limités sur la santé des tout-petits qui développaient des infections mineures (otites, gastro-entérites). Une étude que nous avons



réalisée à partir de la cohorte de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ÉLDEQ) nous permettait de constater que ce fardeau accru en petite enfance devenait un avantage à l'âge scolaire, les enfants en services de garde développant leurs infections tôt dans la vie tandis que les autres les développaient à l'école (Côté et coll. 2010). En contrepartie, on identifiait un grand potentiel de contribution au développement des enfants, que ce soit l'apprentissage du langage, des mathématiques ou des habiletés sociales (Raynault et coll. 2010, annexe 5, pages 79-94). Une étude récente mettait aussi en évidence le potentiel protecteur des services de garde de qualité dans les cas de dépression maternelle (Herba 2013 et coll., page 830).

Malgré ces résultats encourageants, il persiste deux problèmes importants. D'une part, ces excellents résultats sont obtenus dans des services de garde de qualité. Or, au Québec, deux enquêtes importantes sur la qualité de nos services de garde et utilisant deux sources de données distinctes (Drouin et coll., 2004, pages 426-427; Japel, Tremblay et Côté 2005, page 16)¹ ont démontré que tel n'était pas toujours le cas. La qualité était en moyenne supérieure dans les CPE mais même dans ce cas, il n'en persistait pas moins d'importantes et inquiétantes disparités. Les conclusions de l'étude de Japel et coll. (2005) au sujet de la qualité des CPE semblent toujours valides 10 ans plus tard, comme en témoignent les statistiques sur les plaintes en fonction des différents milieux de garde rendues disponibles sur le site internet du ministère de la Famille du Québec.² L'étude indiquait aussi que les services de moindre qualité se retrouvaient malheureusement souvent dans les milieux défavorisés (Japel, Tremblay et Côté 2005, page 32).

Un autre problème majeur est la sous-représentation des enfants de familles pauvres dans les services de garde éducatifs (Raynault et coll. 2010, rapport intégral, page 11). Or, la fréquentation des services de garde, et en particulier ceux de qualité, a le potentiel de réduire les inégalités sociales dans le développement des enfants. En effet, des analyses effectuées à partir des données de l'ÉLDEQ montrent que dans le cas des familles où la mère n'a pas de diplôme d'études secondaires, la fréquentation d'un service de garde réduit de façon significative le risque pour les enfants d'avoir un problème d'agression

¹ Ces deux enquêtes n'utilisent pas les mêmes bases de données; la première utilise la banque CAFE du ministère de l'Emploi et la 2^e, l'ÉLDEQ.

² Ministère de la Famille (2014). *Plaintes reçues – types de services de garde*. [En ligne]
[www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/plaintes/types-services-garde/Pages/index.aspx]
(17 avril 2014)



physique, en particulier si la fréquentation commence tôt (moins d'un an) (Côté et coll. 2007, page 1305). L'intensité de la fréquentation en nombre d'heures n'apparaît significative que dans les cas des mères souffrant de dépression importante mais pas dans le cas des mères sans diplôme d'études secondaires (Côté et coll. 2007, p.1303). Dans le cas des familles où les mères souffrent de dépression, la garde de l'enfant réduit significativement les risques de problèmes émotionnels, de retrait social et d'anxiété de la séparation. Plus le nombre d'heures de garde est élevé, plus les risques sont atténués. Si la mère souffre de dépression grave, les risques sont davantage réduits si l'enfant est gardé dans un service en installation ou en milieu familial agréé plutôt qu'à la maison par une gardienne ou chez une gardienne (Herba et coll. 2013, page 830-834).

Quels sont les obstacles à la fréquentation de ces services? S'agit-il d'obstacles culturels, les parents de milieux défavorisés ne valorisant pas un tel service? S'agit-il plutôt de problèmes structurels, les caractéristiques du programme actuel posant des entraves supplémentaires à l'accès quand on est au bas de l'échelle sociale?

Ces questions font l'objet de la présente recension. Elles sont enrichies par les perspectives complémentaires amenées par l'examen des écrits concernant d'autres clientèles d'enfants vulnérables, à savoir les enfants issus de l'immigration, ceux atteints de handicaps ainsi que les autochtones. L'ensemble des questions de recherche (présentées plus loin) porte également sur les caractéristiques des familles qui utilisent ou non les services de garde et sur les facteurs qui influencent cette utilisation.



Note en regard de la singularité du modèle québécois

Nous affirmions d'entrée de jeu que le Québec est une société distincte en Amérique du Nord, eu égard à son programme de services de garde éducatifs à contribution réduite. Déjà en 2003, l'OCDE soulignait « les progrès extraordinaires réalisés par le Québec, qui a mis en œuvre l'une des politiques de services d'éducation et de garde à l'enfance les plus ambitieux et les plus intéressants en Amérique du Nord. À lui seul, le Québec représente quelque 40 % des places en garderie réglementée au Canada » (OCDE, 2003, page 61). Cette situation unique a représenté un défi pour la recherche de littérature pertinente au sujet. En effet, comme les anglo-saxons sont généralement les plus grands producteurs d'écrits scientifiques, les recherches auxquelles ils font référence se déroulent dans un contexte d'absence de réseau de services de garde publics, et les conclusions des études appellent à la mise en place d'un programme semblable à celui que nous avons au Québec depuis bientôt 20 ans. Nous avons donc été confrontées à une absence d'études évaluatives nous permettant d'extrapoler à la situation québécoise.

Pour ce qui est des pays scandinaves, que nous avons passablement étudiés ces dernières années (Raynault et Côté, 2013), la situation est inverse. Le réseau de places à contribution réduite est implanté depuis des décennies et les taux de pauvreté infantile sont faibles, de sorte qu'on ne retrouve pas dans leur littérature scientifique le genre de questionnement qui nous anime ici. Cependant, étant donné le succès que connaît, en termes d'accessibilité et d'équité, le réseau de services de garde suédois (Taguma 2013, page 28, Raynault et Côté 2013, page 95), nous présenterons, dans la section « Mesures qui favorisent l'accès aux services de garde de qualité chez les enfants vulnérables », les caractéristiques de ce réseau.

Les travaux québécois commencent cependant à éclairer ces questions et nous ferons notamment état dans cette recension de résultats locaux très pertinents pour la discussion.



PARTIE A – LA RECHERCHE EN CONTEXTE

1. La problématique

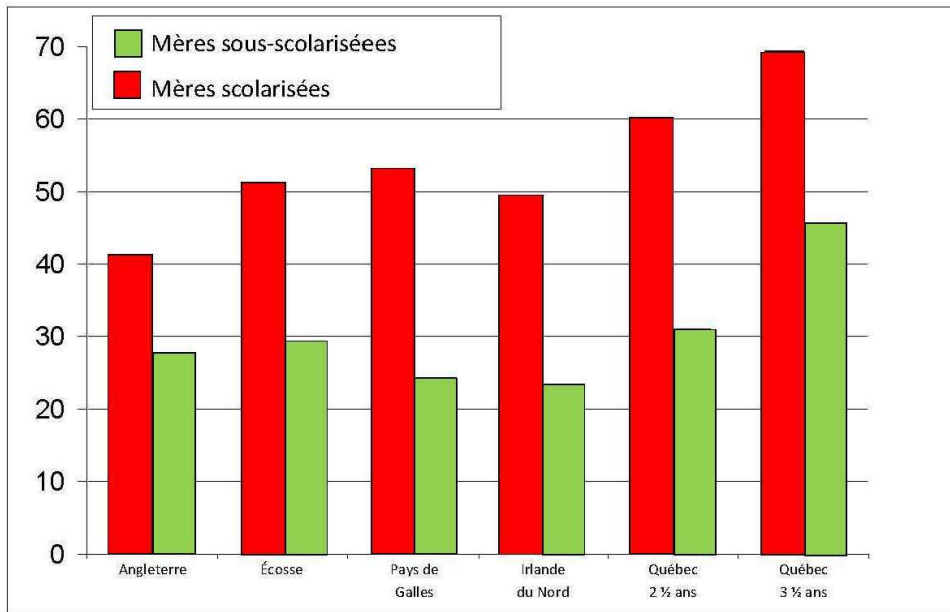
L'impact positif des services de garde éducatifs sur le développement des enfants est bien connu (Hertzman et coll. 2010, page 347; Hertzman & Boyce 2010, page 333; NICHD et Duncan 2003, page 1455; Brandon 2004, page 66). C'est pourquoi des organismes comme l'Organisation mondiale de la santé et sa Commission des déterminants sociaux de la santé ont statué qu'il était essentiel que les gouvernements offrent aux familles des services à la petite enfance de qualité (CDSS 2009, pages 57 ; Hertzman et coll. 2010, page 349).

Les services de garde éducatifs favorisent l'apprentissage du langage, le développement d'aptitudes psychomotrices et l'acquisition des compétences sociales (NICHD, 2002, pages 156-157; Bradley 2007, page 669; Zoritch et coll. 2000, page 1). Ils permettent par ailleurs le dépistage précoce de problèmes de développement ou de comportement (Japel, 2008, page 28). On observe les effets positifs de ces services surtout chez les enfants provenant de milieux familiaux défavorables au développement (Hertzman et coll. 2010, page 347; NICHD et Duncan 2003, page 1455).

Pourtant, le recours aux services de garde est moins fréquent chez les familles défavorisées que dans l'ensemble des familles, au Québec comme ailleurs dans les pays occidentaux (voir le diagramme à la page suivante) (Vandenbroeck 2008, pages 251-255; Brandon 2004, page 65, Raynault 2010, page 11). Au Québec, on observe un gradient de recours régulier aux services de garde allant de 79 % chez les familles vivant dans des territoires plus favorisés à 65 % chez les familles vivant dans des territoires défavorisés (Bigras, Gingras et Guay, 2011). Une étude belge a par ailleurs conclu qu'il est plus difficile pour les familles de territoires défavorisés d'avoir accès à des services de qualité (Vandenbroeck 2008, 251-255).



Figure 1 : Utilisation des services de garde selon le niveau de scolarité de la mère



Source : Raynault et coll. (2010), annexe 8, page 142.

Le rapport du Vérificateur général du Québec identifie une déficience dans les moyens du ministère de la Famille pour évaluer l'accès aux services de garde éducatifs pour certaines clientèles : enfants autochtones, enfants de milieux défavorisés, enfant ayant des besoins particuliers et enfants d'immigrants récents (VGQ 2011, page 5-35). Or, dans le cas des enfants de familles immigrantes, en plus des bienfaits déjà mentionnés, on peut ajouter l'apprentissage du français préalable à l'entrée à l'école (Pichette 2013, pages 71- 72).

Les bénéfices du recours aux services de garde éducatifs ne se limitent pas au développement et à la sécurité des enfants. Les retombées pour les familles défavorisées sont aussi économiques. Parce qu'ils facilitent la poursuite des études ou le retour au travail des mères, l'utilisation des services de garde est associé à de meilleurs revenus qui concourent aussi à la santé et au développement des enfants (Raynault 2010, page 9). Ces investissements peuvent donc pallier à un environnement social défavorable en réduisant les inégalités sociales durant la petite enfance (Hertzman et coll. 2010, page 347). Au niveau sociétal, on peut aussi compter sur les retombées fiscales et autres de l'activation

des femmes (l'interdépendance des politiques familiale et de l'emploi aurait permis d'accroître le taux d'activation des femmes dans une proportion de 21 % depuis l'instauration des places à contribution réduite). Selon Fortin, Godbout et St-Cerny, le programme des services de garde à contribution réduite non seulement s'autofinance mais serait même rentable (Fortin, Godbout et St-Cerny 2012, page iv).

La problématique du non-recours aux services de garde éducatifs par les familles étudiées est complexe et liée au concept d'accessibilité, qui peut se décliner en plusieurs dimensions : accessibilité géographique, accessibilité économique, disponibilité des places, acceptabilité de l'utilisation de services de garde aux yeux des parents et de leur communauté, modalités des services de garde qui conviennent ou non aux parents, par exemple. Nous nous intéressons dans cette recension à l'accessibilité et aux facteurs et mesures contraignant ou facilitant l'accès aux services de garde éducatifs. Chaque dimension de l'accessibilité est abordée, qu'il s'agisse de l'accessibilité géographique, économique, culturelle (acceptabilité), pratique (commodité) ou de la disponibilité de places, car tous ces aspects ont été soulevés dans les écrits recensés. Les quatre populations spécifiques étudiées sont les familles qui ont l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes : défavorisation économique, sociale ou psychosociale (faible revenu ou scolarité, non-emploi, monoparentalité ou problèmes psychosociaux); immigration, notamment récente (plus ou moins 5 ans); enfants ayant des besoins particuliers (déficiences et incapacités significatives et persistantes - handicap ou autre limitation dans l'accomplissement d'activités normales, d'ordre physique ou mental); familles autochtones (métis, amérindiennes ou inuits).



2. Les questions de recherche

Les quatre premières questions de recherche concernent la problématique de l'accessibilité dans toutes ses dimensions :

- a) Quelles sont les caractéristiques des familles qui utilisent les services de garde, pour chacun des types de services de garde ? Quelles sont les caractéristiques des familles qui n'utilisent pas les services de garde ?
- b) Quels sont les facteurs - économiques, culturels, géographiques, organisationnels - qui influencent l'utilisation et la non-utilisation des différents types de services de garde selon les caractéristiques des familles ?
- c) Quelles sont les caractéristiques des services de garde facilitant ou nuisant à l'accès et à la fréquentation de ces services ?
- d) Quelles sont les mesures gouvernementales ou non gouvernementales qui favorisent l'accès aux services de garde de qualité et leur fréquentation par les enfants vulnérables ?

La cinquième question porte sur un aspect québécois et actuel de cette problématique universelle de l'accès:

- e) Comment se comparent l'utilisation des services de garde éducatifs et celle des pré-maternelles à 4 ans, en particulier chez les enfants défavorisés ?



PARTIE B – MÉTHODOLOGIE

1. Méthodologie de la recension des écrits scientifiques

OUTILS UTILISÉS

Quatorze banques de données ont été interrogées à l'aide de la plate-forme Proquest. Ces banques ont été choisies en fonction de la pertinence des publications qu'elles répertorient par rapport aux objets de la présente étude : affaires sociales (comme Sociological Abstracts), politiques publiques (comme PAIS), développement des enfants (Proquest Psychology journals), etc. :

- Canadian Research Index
- CBCA Complete: Social Sciences
- EconLit
- ERIC
- FRANCIS
- International Bibliography of the Social Sciences (IBSS)
- PAIS International
- ProQuest Dissertations & Theses: UK & Ireland: Social Sciences
- ProQuest Dissertations & Theses A&I: Social Sciences
- ProQuest Dissertations & Theses Full Text: Social Sciences
- ProQuest Psychology Journals
- Social Services Abstracts
- Sociological Abstracts
- Worldwide Political Science Abstracts



Ces banques ont surtout mené vers des études effectuées aux États-Unis ou dans d'autres pays de type libéral n'ayant pas de régime public et universel de services de garde éducatifs. Les conclusions de ces études étaient la plupart du temps à l'effet que l'État devrait mettre en place des services de garde subventionnés avec une admissibilité large ou universelle. Par ailleurs, le manque d'écrits scientifiques sur l'accès à des services de garde déjà publics, universels et à contribution réduite a été relevé dans un article paru dans *Early Childhood Quarterly* (Vandenbroeck, 2008, page 246).

Pour compléter les données provenant des banques habituelles, nous avons interrogé une banque répertoriant uniquement des publications québécoises, la banque Famili@. Cette opération a permis de découvrir des publications pertinentes portant sur la réalité québécoise.

Dans un premier temps, pour tout ce qui touche la population des enfants défavorisés, nous avons consulté les banques de Proquest avec l'algorithme de mots clés suivant :

child* AND (daycare OR "day care" OR day-care OR childcare OR "child care" OR nurser* OR kindergarten*) AND ("low ses" OR vulnerable OR "in need" OR "at risk" OR poor OR poverty) AND (access* OR use OR price OR availab*).

Nous avons identifié 1029 titres desquels nous avons retenu 55 articles pertinents.

Dans un deuxième temps, nous avons effectué une recherche dans les mêmes banques de Proquest, cette fois concernant les trois autres populations étudiées : enfants d'immigrants, autochtones ou ayant des besoins particuliers, avec les mots clés suivants :

(native OR aboriginal OR indigenous OR immigrant OR etnni* OR handicap OR need*) AND (Access* OR use OR price* OR availab* OR cost) AND (Measure OR interven* OR polic* OR project OR program* OR service OR govern* OR act OR law) AND ((child OR children)) AND (Daycare OR day care OR day-care OR child-care center/centre OR childcare center/centre OR nurser* OR kindergarten*).

De cette recherche, nous avons retenu 39 documents.



Enfin, dans un troisième temps, nous avons fouillé la banque Famili@ pour obtenir des documents portant sur la réalité québécoise. Cette recherche pouvait combiner en une seule équation les quatre populations étudiées, étant donné le moins grand nombre de documents présents dans la banque. L'équation la plus adéquate pour cette banque était :

Enfant* ET défavoris* OU vulnérab* OU à risque OU pauvr* OU autochtone OU amérindien OU immigrant OU ethni* OU handicap* OU particulier* ET Service de garde OU garderie ET Mesure OU interven* OU politique OU projet OU programme OU service OU gouvernement* OU loi.

Un total de 260 documents ont été identifiés et 35 ont été finalement retenus.

Nous avons aussi questionné des sites qui répertorient des publications sur les services de garde :

- Childcare Resource and Research Unit – publications sur le Canada

Ce site répertorie 72 publications, 16 ont été retenus après lecture du titre et du résumé.

La lecture des documents a finalement identifié 2 articles qui fournissaient des informations pertinentes.

Nous avons aussi exploré de façon systématique les publications répertoriées par :

- le site du Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants ;
- le site de l'Agence de la santé publique du Canada - Ce site met en ligne des évaluations de programmes pour enfants, dont certains sont des services de garde pour la petite enfance.



CRITÈRES DE SÉLECTION DES ÉCRITS ET PÉRIODE ÉTUDIÉE

La collecte des données s'est déroulée durant l'été 2013 et elle portait sur des documents publiés à partir de 1997 et ce, jusqu'à aujourd'hui. Nous avons utilisé par la suite la stratégie dite de « boule de neige », permettant d'extraire de la bibliographie des articles identifiés dans une première vague.

Les critères de sélection étaient, premièrement, la correspondance stricte au sujet étudié. Beaucoup d'études portent sur des objets connexes mais moins pertinents, par exemple : les obstacles rencontrés par les familles défavorisées pour accéder à un emploi (et non à un service de garde). Deuxièmement, la correspondance aux quatre termes de la problématique : a) les populations étudiées (défavorisées, immigrantes, autochtones et ayant des besoins particuliers); b) les services de garde; c) l'accès ou la fréquentation et d) les facteurs facilitant ou nuisant à l'accès ou à la fréquentation. Troisièmement, nous tenions compte du caractère transposable des données, car certaines études ont été menées dans des pays ayant des réalités sociales très différentes de la nôtre, par exemple dans des pays en voie de développement de l'Afrique ou de l'Asie.

2. Groupe de discussion avec plusieurs acteurs du domaine des services de garde

Un groupe discussion a été tenu en cours de mandat avec plusieurs acteurs et décideurs du milieu des services de garde, pour valider les informations trouvées, les approfondir et obtenir des renseignements supplémentaires sur les moyens d'améliorer l'accès aux services de garde. La tenue de ce groupe a en outre permis d'obtenir des informations sur la réalité québécoise et issues de la pratique.



PARTIE C – LA RECENSION

Le corpus d’ouvrages recensés compte surtout des études qualitatives, fondées sur des entrevues avec différents acteurs du milieu des services de garde et avec des parents utilisateurs de divers types de services de garde. Nous ont été particulièrement utiles une importante recension sur l’accessibilité des services pour les enfants ayant des besoins particuliers (Halfon & Friendly 2013) et une recherche de nature mixte (quantitative et qualitative), réalisée en région bruxelloise, qui a recueilli des données auprès de 100 parents utilisateurs et de 83 directrices de garderies (Vandenbroeck, 2008). Les études produites au Québec dans le cadre de mémoires de maîtrise (Halperin 2007, Binet 2002) ont été spécialement éclairantes, et l’Enquête sur l’utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde (EUSG) de Gingras, Audet et Nanhou (2011) s’est révélée être un incontournable.

1. Caractéristiques des familles qui utilisent les services de garde et de celles qui ne les utilisent pas

Selon l’EUSG, au Québec, 93 % de toutes les familles avec enfant(s) de moins de cinq ans utilisent la garde (soit des services de garde ou autres) de façon régulière (prévue et à fréquence fixe) ou irrégulière. Plusieurs familles, soit plus de la moitié, utilisent à la fois la garde régulière et irrégulière (Gingras et coll., 2011, page 105).

L’EUSG a identifié les caractéristiques sociodémographiques qui distinguent les familles québécoises qui utilisent une forme ou une autre de garde régulièrement de celles qui ne l’utilisent que de façon irrégulière. Il faut préciser que l’enquête porte sur la garde de façon large, et non seulement sur les services de garde, et que les chiffres qu’elle fournit sur l’utilisation ou la non-utilisation englobent la garde à la maison, par des proches (autres que conjoints) ou des gardien(ne)s, en autant que la garde ait pour but de permettre au parent de travailler, d’étudier ou d’avoir une autre occupation.



LES FAMILLES QUI N'ONT PAS RECOURS À LA GARDE

L'EUSG indique le pourcentage de familles qui n'ont recours à aucune forme de garde, qui est de 7 % (Gingras et coll., 2011, page 95). Il est raisonnable de croire qu'une partie de ces familles, tout comme c'est le cas des familles qui utilisent seulement la garde irrégulière, ont un enfant de moins d'un an et bénéficient du congé parental, cette proportion étant de 50 % dans le cas de la garde irrégulière (Gingras et coll., 2011, page 103). Le pourcentage de 7 % est presque doublé dans la région de Montréal, et cela pourrait être en lien avec les plus grandes proportions de familles immigrantes et de familles défavorisées qu'on y trouve, lesquelles sont plus enclines à ne pas faire garder leur enfant (Gingras et coll., 2011, page 105).

Geoffroy et coll. (2012) ont utilisé les données de l'ÉLDEQ pour déterminer quelles variables sont associées au recours par les parents de la garde formelle ou informelle (par exemple, un grand-parent ou une gardienne à la maison). Les variables qui sont ressorties de leur étude comme étant corrélées au fait de s'occuper exclusivement soi-même de son enfant plutôt que de le faire garder sont : le non-emploi de la mère durant la grossesse; le jeune âge de la mère au moment de la première grossesse et le nombre d'enfants dans la fratrie (deux ou plus). Les variables corrélées au non-recours à la garde formelle - mais non à la garde informelle - sont un faible niveau de scolarité (moins que le secondaire V) de la mère, la surprotection de l'enfant par la mère et le manque de stimulation de l'enfant à la maison. L'utilisation de la garde formelle est 67 %

Variables corrélées au fait de s'occuper exclusivement soi-même de son enfant :

- *le non-emploi de la mère durant la grossesse*
- *le jeune âge de la mère au moment de la première grossesse*
- *le nombre d'enfants dans la fratrie (deux ou plus)*

Variables corrélées au non-recours à la garde formelle :

- *un faible niveau de scolarité de la mère*
- *la surprotection de l'enfant par la mère*
- *le manque de stimulation de l'enfant à la maison*

Variable corrélée au non-recours à la garde, qu'elle soit formelle ou non :

- *Le non-emploi de la mère durant sa grossesse*



moins fréquente chez les mères peu scolarisées que chez les mères ayant un diplôme de secondaire V ou plus. Une autre variable corrélée au non-recours à la garde, cette fois formelle ou informelle, est le non-emploi de la mère durant sa grossesse – le recours de ces mères est moins fréquent de 80 % par rapport au recours des autres mères. Parmi toutes les variables socio-économiques analysées, les auteurs concluent que celles qui sont les plus associées au non-recours à la garde et qui feraient le plus obstacle à l'utilisation de services de garde à coûts réduits sont le faible niveau de scolarité de la mère et le statut de non-emploi de celle-ci durant la grossesse. (Geoffroy et coll. 2012, pages 1 et 3).

On trouve des publications ailleurs dans le monde sur les caractéristiques des parents qui utilisent ou non les services de garde, mais il faut considérer ces données dans leur contexte, car bien souvent, les publications portent sur des services qui ne sont pas subventionnés comme le sont une part importante des services de garde au Québec. Par exemple, aux États-Unis, il existe des subventions pour l'utilisation de services de garde, mais l'admissibilité est très restreinte et les processus à compléter pour obtenir une subvention sont souvent jugés complexes par les parents (Lowe 2004, pages 149-152). Cette différence dans l'accès économique fait en sorte qu'il faut, comparativement à un endroit où il existe des services universels à contribution réduite, tenir compte de cette variable additionnelle, outre les caractéristiques des parents, pour comprendre la décision de recourir ou non à des services de garde. Toutefois, une étude scientifique sur la réalité américaine ayant utilisé un échantillon probabiliste de la population fait les mêmes constats que l'étude québécoise de Geoffroy et coll. (2012), à savoir que le niveau de scolarité de la mère et son statut d'emploi durant la grossesse sont déterminants. Dans le contexte américain de 1998, où plus de la moitié des enfants recevaient des soins non-maternels (garderies ou gardiennes), la variable la plus associée à l'utilisation d'un tel service était l'âge de l'enfant, l'âge médian du début de la fréquentation étant de 33 mois, mais avec tout de même une grande variabilité. Après l'âge, plusieurs variables étaient corrélées avec l'utilisation d'un service de garde (notons que l'échantillon comptait 2 614 ménages) : le statut d'emploi de la mère durant la grossesse, son niveau de scolarité, l'âge lors de la première grossesse, le statut de monoparentalité, et la fratrie (le fait d'avoir un seul enfant favorisant le recours à un service de garde) (Singer 1998, page 1135).



LES FAMILLES QUI N'UTILISENT PAS LA GARDE RÉGULIÈRE

Plus le revenu familial est bas, moins on a recours à la garde régulière.

42 % des familles qui gagnent moins de 20 000 \$ n'y ont pas recours

De façon générale, 32 % des enfants de moins de cinq ans ne se font pas garder régulièrement (Gingras et coll., 2011, page 106). Les principales caractéristiques sociodémographiques qui distinguent les familles qui ont seulement recours à la garde irrégulière sont le fait de bénéficier d'aide sociale, le bas niveau de scolarité, le fait de ne pas être né(e) au Canada et, enfin, le bas revenu. Les familles qui ont comme source de revenu familial

Caractéristiques sociodémographiques qui distinguent les familles qui ont seulement recours à la garde irrégulière :

- *le fait de bénéficier d'aide sociale*
- *le bas niveau de scolarité*
- *le fait de ne pas être né(e) au Canada*
- *le bas revenu*

l'aide sociale sont majoritaires à ne pas recourir à la garde régulière (54 %), tout comme celles où l'un des parents n'a aucun diplôme (51 %). Une part importante (46 %) des familles dont l'un des deux parents réside au Canada depuis moins de cinq ans n'ont pas recours à la garde régulière non plus. Et le tiers (32 %) des familles dont les deux parents sont nés à l'extérieur du Canada n'utilisent pas la garde régulière. Le revenu, comme le niveau de scolarité d'ailleurs, est corrélé à la garde irrégulière : plus le revenu familial est bas, moins on a recours à la garde régulière, de sorte que 42 % des familles qui gagnent moins de 20 000 \$ n'y ont pas recours (Gingras et coll. 2011, pages 99 et 100).

Un autre ensemble de caractéristiques est associé au fait de ne pas faire garder son enfant régulièrement, soit celui d'occuper un emploi avec horaire atypique (travailler la fin de semaine, le soir, la nuit) ou encore avoir un horaire variable ou imprévisible (Gingras et coll. 2011, pages 106).

À noter que la structure familiale (famille monoparentale, biparentale, recomposée, intacte, etc.) n'est pas associée à la non-utilisation de la garde régulière (Gingras et coll. 2011, page 99). Par contre, on remarque un lien avec l'âge de l'enfant : plus les enfants sont jeunes, plus ils sont nombreux à être gardés seulement de façon irrégulière (Gingras et coll. 2011, pages 96). Le nombre d'enfants entre aussi en jeu : les familles qui ont trois



enfants ou plus sont moins enclines que les autres à utiliser la garde régulière, possiblement pour des raisons de coûts ou d'organisation (Gingras et coll. 2011, pages 106).

Selon Geoffroy et coll. (2012), la surprotection envers l'enfant est une variable associée au fait de ne pas recourir à la garde formelle (définie comme celle fournie par les services de garde en centre ou en milieu familial). Deux autres variables associées au non-recours à la garde formelle sont un niveau de scolarité peu élevé chez la mère ainsi que le peu de stimulation de l'enfant par la mère à la maison (pages 3-4).

La majorité (95%) des familles qui utilisent la garde de façon irrégulière le font pour d'autres motifs que le travail (Gingras et coll., 2011, page 105). Chez les parents ayant un enfant de moins d'un an, la principale raison (65 % des cas) de ne pas le faire garder régulièrement est le congé parental. Chez les parents d'enfant(s) plus vieux, la principale raison invoquée est le désir de rester à la maison avec l'enfant (Gingras et coll., 2011, page 106).

LES FAMILLES QUI UTILISENT LA GARDE DE FAÇON RÉGULIÈRE

L'EUSG 2009 rapporte que 73 % des familles québécoises qui ont un enfant de moins de cinq ans utilisent la garde de façon régulière. Les trois quarts des enfants en garde régulière le sont à temps plein (Gingras et coll., 2011, page 95).

La grande majorité des familles qui utilisent la garde de façon régulière le font en raison du travail ou des études. Ainsi, au Québec, 63 % de toutes les familles qui ont un ou des enfant(s) de moins de cinq ans utilisent la garde régulière pour motif de travail ou d'études (Gingras et coll., 2011, page 121).

Comparativement à l'ensemble des familles québécoises, ces dernières sont le plus souvent des familles dont les deux parents (ou le parent seul) travaillent ou étudient. Ce sont aussi plus fréquemment des familles dont au moins un des parents a un diplôme, dont les deux parents sont nés au Canada, qui ont un revenu d'emploi, qui ne bénéficient pas de



l'aide sociale, qui n'ont qu'un enfant et qui ont un revenu supérieur à 20 000 \$ (Gingras et coll., 2011, pages 123 et 140).

Si les trois quarts des enfants en garde régulière le sont à temps plein, ceux qui sont gardés à domicile ou en milieu familial non subventionnés sont proportionnellement plus nombreux à être gardés à temps partiel que les enfants en garde formelle subventionnée (Gingras et coll., 2011, page 141).

La majorité des enfants (62 %) en garde régulière pour raison de travail ou d'études des parents sont gardés au coût de 7 \$ par jour, mais plus l'enfant est jeune, moins les chances sont grandes qu'il ait accès à une place à 7 \$, et plus les parents sont nombreux à être insatisfaits du coût de la garde (Gingras et coll., 2011, page 218).

Dans un cas sur cinq, la famille souhaiterait utiliser un autre mode de garde que celui obtenu, et c'est le manque de places qui, la plupart du temps, ne permet pas l'accès au mode souhaité. Mais dans le cas des enfants gardés dans des services qui ne sont pas à 7\$, ce n'est pas un cinquième mais bien la moitié des familles qui souhaiteraient un autre mode de garde. Beaucoup de parents (42 %) d'enfants de moins d'un an souhaiteraient faire garder leur enfant à domicile, mais seulement 10 % des enfants de cet âge sont gardés à domicile, ce qui fait que ces enfants sont davantage gardés dans un mode non souhaité par les parents (Gingras et coll., 2011, page 141). Par ailleurs, beaucoup de parents, surtout ceux en congé de parentalité, font garder leur enfant de façon irrégulière dans une place à 7 \$, pour réserver leur place pour la garde régulière quand ils seront de retour au travail (Gingras et coll., 2011, page 191).

En comparaison à tous les parents qui ont recours à la garde régulière pour travailler ou étudier, ceux qui utilisent une place à 7 \$ ont plus souvent un revenu familial supérieur à 60 000 \$ et moins souvent un revenu familial inférieur à 30 000 \$. Ils sont aussi, en comparaison, plus nombreux à posséder un diplôme et en particulier, un diplôme d'études qui est supérieur au niveau secondaire (Gingras et coll., 2011, page 191).



2. Facteurs économiques, culturels, géographiques et organisationnels qui influencent l'utilisation et la non-utilisation des différents types de services de garde

Il est parfois difficile de distinguer les problèmes d'accès des familles défavorisées économiquement de ceux des familles immigrantes, autochtones ou ayant un enfant avec besoins particuliers, car le manque de revenu est un facteur commun à plusieurs de ces familles. L'immigration récente peut être un frein à l'intégration en emploi, comme le fait de ne pas occuper un emploi pour se consacrer aux soins d'un enfant ayant des besoins particuliers. Nous tenterons tout de même ici de distinguer ce qui caractérise chacune des quatre populations étudiées.

1. Familles défavorisées

FACTEURS QUI NUISENT À L'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE

Le manque de places en services de garde éducatifs est un déterminant majeur de l'accès aux services, autant pour les familles défavorisées que pour les familles favorisées. Cependant, pour les familles défavorisées d'autres facteurs s'ajoutent

- **Le manque d'information et le manque d'initiative**

Les familles qui sont défavorisées sont moins pro-actives dans la recherche d'une place en service de garde que les autres familles.

Les familles qui sont défavorisées sont moins pro-actives dans la recherche d'une place en service de garde que les autres familles. Pichette (2013) a mené une étude qualitative



auprès de dix professionnels de six secteurs engagés dans l'intervention intersectorielle en petite enfance dans un CSSS montréalais. Les témoignages qu'elle a recueillis suggèrent qu'un parent en situation de survie économique va plus difficilement vers les ressources (de garde ou autres), soit par manque de connaissances, soit par manque d'initiative. Selon Pichette, il est plus difficile pour les services de rejoindre les parents pauvres, qui ne vont pas vers eux; la situation difficile que vivent ces familles fait en sorte qu'elles sont moins parties prenantes de leur milieu, moins informées (Pichette 2013, pages 60-61). Halperin (2007) a interviewé douze directeurs de services de garde, cinq parents, dont trois défavorisés, ainsi que deux travailleurs de CLSC. Les données recueillies indiquent que les parents qui ne sont pas en emploi ont moins de contact avec le monde extérieur et sont moins renseignés, et se retrouvent souvent en situation d'attente. Moins informées, les familles ne connaissent pas les délais entre l'inscription et l'obtention d'une place. Par conséquent, elles ne pensent pas à chercher des services précocément et se retrouvent à la queue des listes d'attente (Halperin 2007, pages 76 et 91). Plusieurs parents ont une estime de soi basse et on sait que les taux de dépression et de détresse psychologique sont plus élevés en milieu défavorisé (Direction de santé publique de Montréal, 2011, page 75), ce qui affecte la capacité d'entreprendre des démarches pour trouver des services. Enfin, en état de survie économique, le parent peut avoir d'autres priorités que le développement de son enfant... (Pichette 2013, pages 60-61, Halperin 2007, pages 27, 74, 76 et 91).

À Bruxelles, où il existe, comme au Québec, des services de garde subventionnés et règlementés, on remarque le même phénomène d'écart entre le moment où les familles faiblement scolarisées entament la recherche d'une place et le moment où les autres familles le font. Elles ont aussi moins recours aux sites internet qui donnent des renseignements sur les garderies (Vandenbroeck 2008, page 253).



- *La distance géographique*

*Le ratio de places subventionnées par r10 enfants est moins élevé
dans les quartiers défavorisés*

Un autre facteur important est l'accessibilité géographique. Les familles pauvres sont moins mobiles parce que moins motorisées en moyenne (Direction de santé publique de Montréal 2011, page 115) : « l'inaccessibilité physique des services de garde contraint certains parents à garder leurs enfants à la maison » (Pichette 2013, p. 72). La proximité est donc un critère de choix important (Binet 2002, pages 32-33, Raynault, 2010, pages 188-189).

Pichette a étudié un territoire montréalais comportant une proportion et un nombre important d'enfants à risque pour le développement cognitif et langagier, ainsi que pour les habiletés de communication et connaissances générales, selon l'instrument de mesure IMDPE³. Elle a observé que les services de garde privés non subventionnés y sont plus nombreux que tous les autres types de services de garde. Or, en dépit du fait que le crédit d'impôt du Québec donne droit à des versements anticipés, ces services non subventionnés demeurent inaccessibles financièrement pour les parents défavorisés. Donc, même si les mesures gouvernementales prévoient un accès gratuit à raison de 2,5 jours par semaine aux services de garde subventionnés pour les parents qui vivent de l'aide financière de dernier recours, si ces services sont peu présents à proximité, le problème d'accessibilité demeure entier selon les professionnels interrogés sur le territoire étudié (Pichette 2013, page 73).

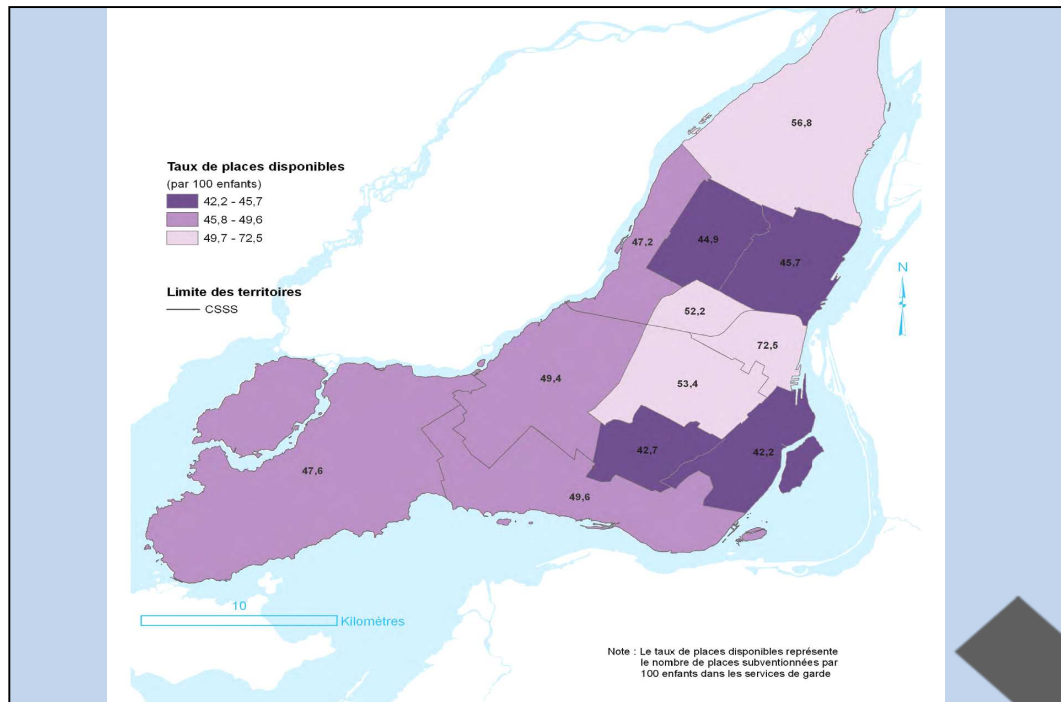
La nature et la localisation des services de garde sur ce territoire « favorisent donc l'accès aux enfants provenant de familles mieux nanties, ou encore, celles provenant de l'extérieur du territoire, au détriment des enfants vivant dans des contextes de vulnérabilité à qui ces programmes seraient d'autant plus profitables » (Pichette 2013, pages 73-74).

³ Instrument de mesure du développement de la petite enfance (Janus & Offord, 2000)



Une carte de la Direction de santé publique de Montréal (page suivante) montre bien l'écart des places disponibles entre les territoires favorisés et défavorisés : le ratio de places subventionnées par 100 enfants est moins élevé dans les quartiers défavorisés.

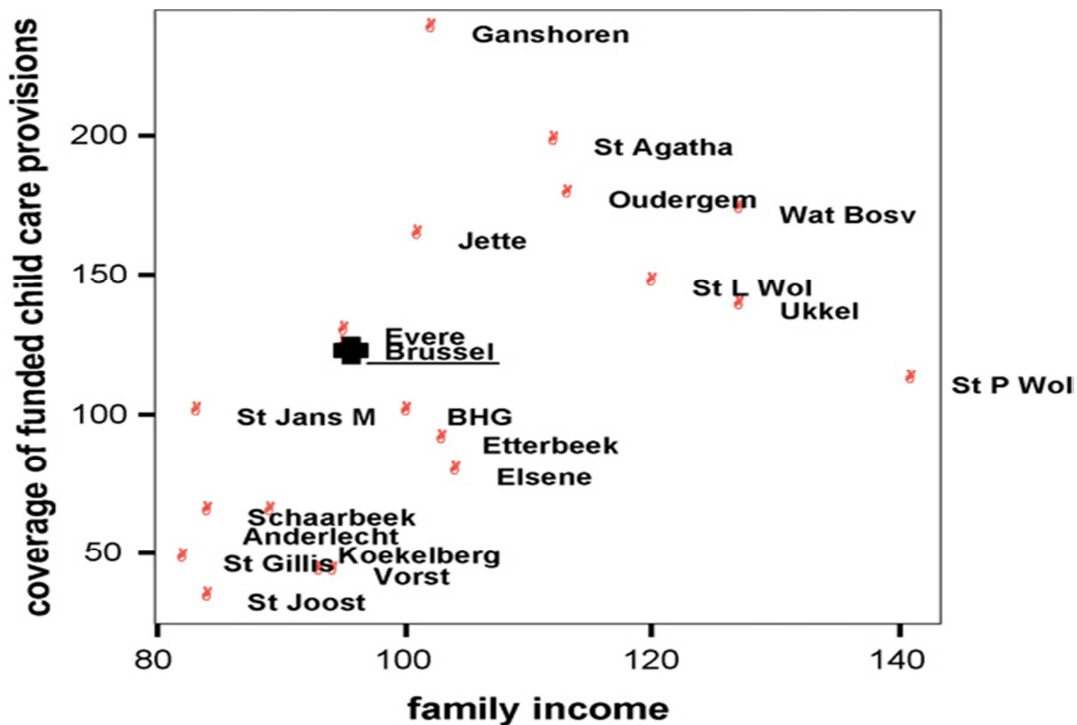
Figure 2: Taux de places subventionnées disponibles par territoire de CSSS, Île de Montréal



Source : DSP, Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais

La carence en services de garde subventionnés dans les quartiers moins bien nantis est aussi notée dans d'autres pays. À Bruxelles, où les services sont subventionnés et réglementés un peu comme au Québec, la principale raison pour laquelle les familles pauvres y sont sous-représentées, c'est la faible présence des services de garde subventionnés dans les quartiers les plus pauvres (voir le graphique à la page suivante, Vandebroek 2008, pages 248 et 251). Les données scientifiques recensées indiquent qu'il pourrait y avoir un manque de places subventionnées dans certains quartiers défavorisés de Montréal (DSP 2008, page 95).

Figure 3 Nombre de services de garde subventionnés et revenu familial pour chaque arrondissement de Bruxelles



Source : Vandenbroeck (2008), page 248

Family Income : Revenu familial

Coverage of funded child care provisions : Offre de services de garde subventionnés

- **Le coût des services de garde**

« Les services de garde, même à contribution réduite, peuvent ne pas être abordables pour certaines familles ayant un faible revenu »

Pichette 2013, page 74

« Les services de garde, même à contribution réduite, peuvent ne pas être abordables pour certaines familles ayant un faible revenu » (Pichette 2013, page 74). En effet, on met en lumière le fait que pour des familles qui vivent d'un maigre salaire unique, un coût de 7 \$ par jour est trop élevé (Halperin 2007, page 70 ; Pichette 2013, pages 73-74).



La décision de rester à la maison et de ne pas avoir à payer un service de garde serait directement liée au coût du service, même si ce coût n'est pas très élevé : « Le coût des services de garde exerce un impact déterminant sur le retour au travail des mères, lesquelles assument principalement la garde des jeunes enfants. Notre microsimulation

économique confirme la sensibilité des ménages à cet égard puisqu'une augmentation des tarifs en CPE de 7 \$ à 10 \$ par jour, par exemple, aurait pour effet direct de diminuer l'offre de travail des femmes. » (Raynault 2010, annexe 13, page 4). Cette microsimulation a évalué les effets du système actuel de financement des services de garde sur le recours des mères à ces services ainsi que les changements éventuels de ce recours, advenant des changements dans ce financement. Une approche comptable, distributive et comportementale a été utilisée, à l'aide de données sur un échantillon représentatif de ménages provenant principalement de la Base de données de microsimulation de politique sociale de 2004 de Statistique Canada. Une augmentation du tarif de 7 \$ à 10 \$ ferait diminuer le revenu net des femmes de 320 \$ pour celles avec conjoint et de 283 \$ pour celles qui sont monoparentales. La diminution de l'offre du travail serait presque 4 fois plus forte chez les mères monoparentales que chez les mères avec conjoint et diminuerait de 2,2 % les heures de travail des femmes monoparentales et de 0,65 % celles des femmes avec conjoint. (Raynault 2010, annexe 13, page 4).

LE COÛT DES SERVICES DE GARDE

- **Diminution de l'offre de travail**
presque 4 fois plus forte chez les mères monoparentales que chez les mères avec conjoint
- **Diminution des heures de travail**
2,2 % pour les femmes monoparentales en comparaison à 0,65% chez les mères avec conjoint

• **Les modalités de l'offre des services de garde**

Les familles qui vivent de l'aide sociale sont souvent moins structurées dans leurs activités quotidiennes, moins organisées. De plus, leurs enfants sont plus souvent malades que les autres (Séguin et coll. 2005; Spencer 2003; Logan et Spencer 2000). Pour toutes ces raisons, il est plus difficile pour ces familles de se conformer aux heures de certains services de garde, d'arriver avant 9h00 par exemple, d'utiliser le service un même nombre d'heures chaque semaine, etc. Cela rend l'accès au service plus laborieux (Halperin 2007, page. 70).



Les parents qui travaillent mais qui occupent des emplois à faible revenu peuvent eux aussi être pénalisés par les modalités de l'offre, particulièrement par le processus de listes d'attente, qui fonctionne selon le principe du premier arrivé, premier servi : les emplois bien rémunérés sont plus stables et plus prévisibles, ce qui permet de réserver tôt sa place en service de garde. Les parents confinés à des emplois mal rémunérés sont plus souvent aux prises avec des situations d'emploi instables qui font qu'il est plus difficile de savoir à l'avance de quel type de garde on aura besoin, pour quelle période, etc. (Halperin 2007, page 74).

Ces parents peuvent aussi être pénalisés par des horaires atypiques, changeants ou sur appel, ce qui rend difficile le recours aux services de garde et l'accès à une place, d'autant plus lorsque les horaires sont connus avec un préavis très court (Halperin 2007, pages 74 et 82).

- ***La conception du rôle de mère et le travail***

Des parents du quartier Hochelaga-Maisonneuve estimaient que les parents devaient être les principaux éducateurs de leurs enfants et ils exprimaient leur fierté d'exercer ce rôle eux-mêmes, résistant à la pression sociale qu'ils ressentaient, en tant que familles défavorisées, d'envoyer leurs enfants en service de garde. Ils reconnaissaient cependant la fonction de socialisation que peut amener la fréquentation d'un service de garde, et c'est pourquoi ils recouraient aux haltes-garderies et aux activités communautaires pour parents et enfants.

Laurin et coll. (2008) ont tenu un groupe de discussion avec des parents du quartier Hochelaga-Maisonneuve, quartier défavorisé de Montréal, qui souhaitaient rester à la maison avec leur enfant. Ceux-ci estimaient que les parents devaient être les principaux éducateurs de leurs enfants et ils exprimaient leur fierté d'exercer ce rôle eux-mêmes, résistant à la pression sociale qu'ils ressentaient, en tant que familles défavorisées, d'envoyer leurs enfants en service de garde. Ils reconnaissaient cependant la fonction de



socialisation que peut amener la fréquentation d'un service de garde, et c'est pourquoi ils recouraient aux haltes-garderies et aux activités communautaires pour parents et enfants (Laurin et coll. 2008, pages 9, 29 et 30). Lowe et Weisner (2004) ont aussi rapporté que les mères défavorisées qu'ils ont rencontrées croyaient que pour être un bon parent, on se doit d'élever soi-même son enfant plutôt que d'en confier la garde à des étrangers (Lowe et Weisner 2004, pages 161-162). Ces chercheurs ont interrogé 38 familles ayant participé au projet *New Hope* de Milwaukee aux États-Unis, projet qui visait à sortir les familles de l'aide sociale en soutenant les parents dans l'occupation d'un emploi.

Il est à noter que Laurin et coll. ont obtenu des commentaires très différents dans un autre groupe de discussion tenu aussi en quartier défavorisé (quartier Saint-Michel de Montréal) où les parents souhaitaient inscrire leur enfant dans les services de garde mais ne trouvaient pas de places disponibles à proximité (Laurin et coll. 2008, pages 25-26). Ces parents étaient sur des listes d'attente pour une place en CPE et préféraient attendre plutôt que d'envoyer leur enfant dans une garderie en milieu familial, qui éveillait plus de méfiance chez eux.

Le désir de rester à la maison avec son enfant ressort aussi des résultats de l'étude de Binet (2002, pages 43-44). Celle-ci a recueilli les points de vue de dix-huit mères sur les services de garde, toutes des mères faiblement scolarisées, sans emploi et pauvres. Les mères qui refusaient que leur enfant fréquente un service de garde préféraient donner plus de temps à leur enfant et ainsi avoir une meilleure qualité de vie que si elles devaient concilier famille et travail, quitte à vivre de l'aide financière de dernier recours. Elles souhaitaient éviter à leur enfant le stress d'un milieu de garde et se sont exclues volontairement du marché du travail, jusqu'à ce que leur enfant entre à l'école. D'autres mères n'étaient pas fermées à l'idée de recourir à un service de garde, mais comme elles étaient sans emploi et ne croyaient pas en avoir dans un proche avenir, elles ne voyaient donc pas de raisons d'inscrire leur enfant à ce moment (Binet 2002, pages 45-47). Bigras, Gingras et Guay (2011) ont également trouvé un motif semblable de non-recours aux services de garde chez les familles vivant sur des territoires défavorisés : celles-ci souhaitent rester à la maison avec leur enfant et ce, dans une plus grande proportion (43 %) que les familles vivant sur des territoires favorisés (35 %) (Bigras, Gingras et Guay 2011, page 20).



- ***Les croyances de certaines mères quant aux impacts de la garde sur l'enfant***

Bon nombre de mères du quartier Hochelaga-Maisonneuve craignaient que leur enfant, au contact d'adultes qui ne sont pas de la famille ou des proches, soit exposé à des valeurs contraires à celles de la famille.

L'étude de Lowe et Weisner (2004), qui porte sur les motifs de non-recours aux services de garde par des mères défavorisées, fait état de leurs réticences à utiliser ces services. Bon nombre d'entre elles craignaient que leur enfant, au contact d'adultes qui ne sont pas de la famille ou des proches, soit exposé à des valeurs contraires à celles de la famille. Certaines mères ont aussi évoqué le fait que les étrangers présentaient un certain danger, elles ne leur faisaient pas toujours confiance, surtout dans les cas où la gardienne garderait l'enfant chez elle et non à la maison de l'enfant (Lowe et Weisner 2004, page 161-162).

L'étude québécoise de Binet (2002) montre que les mères rencontrées ne voyaient aucunement les services de garde comme des lieux dangereux, mais elles avaient fait le choix d'être à la maison pour éviter des impacts négatifs sur leur enfant : « Le stress de la pauvreté devient en quelque sorte le prix à payer pour éviter celui de la conciliation travail-parentalité qui oblige l'enfant à fréquenter trop tôt « une quasi-école » et à être assujetti à un rythme de vie trop rapide » (Binet 2002, page 44).

Cependant, il est intéressant de savoir que deux études montrent que lorsque les mères doivent quand même utiliser un service de garde en installation parce qu'elles retournent au travail, elles se rendent compte après quelques mois des bienfaits du service sur le développement de l'enfant. Au début craintives, elles modifient leur attitude face au service et en trouve l'utilisation positive et acceptable (Lowe et Weisner 2004, page 163, Pungello et Kurtz-Costes 2000, page 250).

- ***Les limites du système de gratuité pour les parents bénéficiaires d'aide sociale***

Halperin a rapporté, suite à des rencontres individuelles avec douze directrices de services de garde sur l'île de Montréal, certains obstacles à l'utilisation des services par les parents



bénéficiaires de l'aide sociale. Rappelons que ces parents peuvent utiliser gratuitement les services de garde subventionnés à raison de 2,5 jours par semaine, et davantage sur recommandation d'un intervenant. Pourtant, sur les douze directrices rencontrées, seulement deux acceptaient des enfants à temps partiel (Halperin 2007, page 20).

Les autres directrices soulignaient que la présence d'enfants à temps partiel rendait trop difficile la gestion des places à combler. Selon elles, les attentes gouvernementales sont à l'effet que les services de garde combient un maximum de places en services de garde, sans pour autant dépasser le nombre maximal de places au permis. Or, lorsque des parents ont recours au service à temps partiel, ils demandent parfois de changer d'horaire d'une semaine à l'autre, ce qui modifie le nombre d'enfants sur place. Selon elles, il faut alors concilier ce nouvel horaire avec celui d'un autre parent, ce qui n'est pas toujours possible et entraîne le risque d'un dépassement du nombre maximum d'enfants permis (Halperin 2007, page 20).

De plus, toujours selon ces directrices, deux enfants à temps partiel représentent plus de travail qu'un seul enfant à temps plein. En effet, selon leur expérience, les enfants à temps partiel ne suivraient pas aussi bien les consignes et auraient plus de difficulté à socialiser avec les autres enfants.

Pour toutes ces raisons, non seulement les assistés sociaux, mais aussi les parents qui travaillent à temps partiel ont de la difficulté à accéder à des services à temps partiel en garderie (Halperin 2007, page 21).

Les deux directrices qui offraient la possibilité de temps partiel le faisaient par conviction. Elles croyaient fermement au droit des parents d'avoir accès à un tel service (Halperin 2007, page 22).

Il semble qu'avant l'instauration des services de garde éducatifs à contribution réduite, la demande de places étant moins forte, les responsables des services devaient s'efforcer d'attirer des clients et acceptaient plus facilement le temps partiel. Depuis l'instauration des services de garde subventionnés, selon Halperin (2007), ces derniers peuvent en quelque sorte choisir leur clientèle (Halperin 2007, page 20).



• **Les limites des protocoles d'entente entre les CSSS et les CPE ou les garderies**

Les CPE et les garderies peuvent accepter, de façon volontaire, de signer des ententes avec les CSSS pour réserver dans leur service un certain nombre de places pour des enfants référés par les CSSS. Ces enfants peuvent être dirigés dans ces centres pour différentes raisons, comme des problèmes psychosociaux, le manque de stimulation à la maison due à l'isolement de la famille ou encore des difficultés vécues par le ou les parents (ministère de la Famille 2002, page 31, Halperin 2007, page 78).

Cependant, certains responsables de CPE dans l'étude de Halperin (2007, page 68) sont réticents à signer une entente, et la disponibilité de places sur référence varie d'un territoire à l'autre. À un bout du spectre, on trouve cet exemple : sur le territoire d'un CLSC, la totalité des CPE, soit neuf, participent au protocole de référence. Il s'agit d'un territoire défavorisé, qui jouit d'une collaboration historique entre le CLSC et les services de garde, avant même l'instauration des CPE en 1997. Le CLSC a donc développé des façons de répondre aux besoins de sa clientèle, majoritairement défavorisée.

Par contre, l'étude de Halperin montre qu'à l'autre bout du spectre, il y a ce territoire de CLSC où seulement cinq CPE sur quatorze reçoivent des enfants sur référence. Le territoire de ce CLSC est moins défavorisé (même s'il s'y retrouve aussi des familles pauvres) et il n'existe pas de collaboration de longue date entre l'institution et les CPE qui s'y trouvent. Certains CPE sont réticents à signer des protocoles, parce qu'ils craignent que des enfants particulièrement difficiles soient tout simplement largués (« *dumped* », selon l'auteure) au CPE sans soutien supplémentaire. Certains déplorent aussi de devoir attendre une année complète avant de recevoir le financement qui correspond à une place réservée mais non utilisée (Halperin 2007, pages 68-73).

En ce qui a trait au soutien que les intervenants de CLSC donnent aux CPE et garderies pour les enfants qui y sont dirigés, les directrices des CPE ayant signé le protocole et étudiés par Halperin ont rapporté deux façons de faire, que l'auteure a nommées « pro-actives » et « non intrusives ». Les professionnels des CLSC « pro-actifs » appellent régulièrement les responsables de CPE pour leur demander s'il y a des problèmes avec les enfants référés, et dans ce cas, ils tentent de trouver rapidement une stratégie pour les régler. Les responsables des CLSC « non intrusifs », quant à eux, mettent de l'avant le



principe selon lequel les éducatrices peuvent elles-mêmes résoudre les problèmes ; le personnel du CLSC apporte du soutien seulement sur demande. De plus, dans les communications avec les CPE, on n'identifie pas les problèmes des enfants, en invoquant un impératif de respect pour eux et leur famille.

Ces variations d'un CLSC à l'autre, dans l'aide apportée aux CPE mais aussi dans le nombre d'ententes conclues sur les territoires, amènent à poser des questions sur la capacité des CLSC à jouer un rôle important pour l'accès des familles défavorisées aux CPE.

L'auteur avance qu'on pourrait retenir des leçons des collaborations CPE-CLSC bien rodées et fructueuses (Halperin 2007, page 100).

- ***Le manque de places en services de garde éducatifs de qualité***

Précisons d'abord qu'ici, nous entendons par service de garde québécois « de qualité » un service dont les différentes caractéristiques (ratio éducateur-enfant, formation des éducatrices, etc.) lui permette de respecter le programme éducatif du ministère de la Famille, d'après les fondements de la définition d'un service de qualité selon le ministère de la Famille et de l'Enfance, définition reprise par Japel et coll. (ministère de la Famille et de l'Enfance, 2002, page 10, et Japel et coll., page 11). Ce service peut être un CPE ou une garderie subventionnée, en milieu familial ou non, d'après les données produites par Japel, Tremblay et Côté (2005). En moyenne, en 2003, les CPE présentaient la plus grande garantie de qualité (Japel, Tremblay et Côté, 2005, page 17). Ce constat découle des données recueillies sur les milieux de garde fréquentés par les enfants de l'ÉLDEQ : Japel et coll. ont effectué plus de 1 500 visites en milieux de garde de 2000 à 2003 pour en évaluer la qualité en utilisant les échelles *Early Childhood Environment Rating Scale* et *Family Day Care Rating Sale* (Japel, Tremblay et Côté, 2005, pages 10-11). Un autre indicateur de qualité, celui du nombre de plaintes logées au ministère de la Famille, tend à confirmer encore maintenant l'actualité de cette étude.

Le manque de places constituerait l'un des principaux obstacles à l'accès aux services de garde éducatifs de qualité, plutôt qu'un manque d'intérêt ou de volonté de la part des



familles défavorisées (Bigras et coll. 2011, page 20; Halperin 2007, pages 46-47, Vandenbroeck 2008, page 255, Raynault 2010, page 190). Au Québec, les familles vivant en territoire défavorisé sont plus nombreuses à ne pas faire garder régulièrement leur enfant pour cause de manque de places (16 %) que les familles vivant en territoire plus favorisé (entre 7 % et 11 %) (Bigras et coll. 2011, page 20).

Les résultats de Laurin et coll. montrent que certaines familles défavorisées souhaiteraient accéder à des places de qualité : dans un quartier défavorisé de Montréal où il manque de place en CPE en installation mais pas en milieu familial, les mères rencontrées ont émis des réticences à recourir aux services de garde en milieu familial et cherchent des places en installation pour des raisons de qualité des services : « la critique porte pour l'essentiel sur le manque de places et sur la qualité des places disponibles. Plusieurs attendent depuis plusieurs mois une place en CPE et la liste d'attente est encore longue. On leur offre des places en milieu familial, mais ils n'en veulent pas. Ceux qui ont vécu l'expérience de ce type de garde sont insatisfaits et témoignent de la méfiance : « Ils sont 10 enfants avec deux adultes. Il y avait toujours des adultes inconnus et je m'inquiétais à savoir si mon fils aurait été touché là-bas. Il avait des comportements bizarres. Je n'ai vraiment pas aimé ça, je l'ai retiré de la garderie la même semaine. » » (Laurin et coll. 2008, pages 25-26).

Une étude belge a quantifié les préférences des parents avant et après l'accès à un service de garde. Les auteurs constatent qu'une fois la place accordée, les parents modifient souvent à la baisse les attentes qu'ils avaient au départ, en fonction des services qu'ils ont réellement obtenus. Donc, si ces parents utilisent des services de qualité moindre et s'en contentent, ce n'est pas par manque d'ambition au départ, mais parce que la réalité leur a fait réviser leurs attentes, étant donné le peu de disponibilité des places. « L'accès aux services de garde de qualité et leur utilisation est un processus interactif dans lequel les préférences et les choix des mères sont affectés par la disponibilité des services. » (Vandenbroeck 2008, page 244, traduction libre). Les parents défavorisés avaient moins de choix de services qu'ils jugeaient de qualité et devaient souvent sacrifier celle-ci au profit de services répondant à des critères incontournables pour eux tels que proximité et coût, plutôt qu'à des « critères de sélection relatifs aux services à l'enfant » tels que le niveau de qualification du personnel, la confiance qu'inspire le service de garde, la qualité des infrastructures et le niveau de contrôle gouvernemental exercé sur la qualité du service



(Vandenbroeck 2008, page 253) : « Les parents moins scolarisés ou appartenant à une minorité ethnique avaient moins de choix et ont accordé moins d'importance que les parents scolarisés aux critères de sélection relatifs aux services à l'enfant et aux critères de commodité du service de garde. » (Vandenbroeck 2008, pages 256, traduction libre). C'était moins le cas des parents favorisés, qui avaient une meilleure accessibilité aux services de garde qu'ils avaient estimés être de qualité. Certains parents scolarisés qui n'avaient pas trouvé de service de garde répondant à leurs critères avaient choisi d'attendre et de prolonger leur congé parental de quelques mois, puis avaient trouvé un service de garde respectant leurs attentes, ce que n'ont pas pu faire des parents peu scolarisés. (Vandenbroeck 2008, pages 245, 255 et 256).

Selon les auteurs, les études qui n'identifient pas les souhaits initiaux des parents passeraient à côté de cette réalité, car les parents qu'ils ont étudiés modifiaient à la baisse leurs critères lorsqu'ils avaient trouvé une place (Vandenbroeck, page 255). Dans cette étude, seuls deux critères sont restés inchangés : le coût (la marge de manœuvre étant limitée) et, quand c'était le cas, la préférence pour une garderie en milieu familial. Le seul critère auquel les familles à faible revenu ont accordé moins d'importance par rapport aux autres familles est la qualité des infrastructures des services de garde (Vandenbroeck 2008, pages 253 et 256).

Le manque de places en services de garde éducatifs de qualité, précisément dans les quartiers où on trouve une grande proportion d'enfants vulnérables, est pointé du doigt. Les intervenants interrogés par Pichette concluent que pour contrer la vulnérabilité langagière des enfants, il faudrait « plus de places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs, particulièrement dans les voisinages considérés vulnérables » (Pichette 2013, page 96). Cette recommandation de tenir compte, dans la création de places supplémentaires, du nombre d'enfants vulnérables est également faite par la Conférence régionale des élus de Montréal (2008, pages 10 et 11). Il est à noter que lors des trois derniers appels de projets effectués par le ministère de la Famille, une priorité a été accordée aux territoires défavorisés, et pour les deux derniers de ces trois appels, des places ont été strictement réservées pour ces milieux (communication personnelle avec le ministère de la Famille, octobre 2014).



- ***Une gestion des listes d'attente qui peut désavantager les familles défavorisées***

Selon une étude qualitative menée à Montréal, des pratiques d'exclusion sont rapportées à l'étape de la liste d'attente, chez deux des douze directrices de services de garde interrogées par Halperin, qui ont décrit leurs façons de gérer leur liste d'attente. Il en ressort que dans certains cas, les parents plus démunis, par manque d'initiative ou d'informations, risquent d'être laissés pour compte. L'une des directrices refait une nouvelle liste une fois l'an : elle invite les parents en attente à une réunion et retient seulement ceux qui sont présents, se sont montrés intéressés et sont réceptifs aux façons de faire de la garderie. Une autre directrice décourage les parents qui appellent pour s'inscrire (« *she discourages parents from putting their name on the list* » (Halperin 2007, page 55), en leur demandant d'abord d'aller lire sur internet les règlements du service de garde et de voir s'ils leur conviennent. Elle fait aussi une évaluation des besoins et attentes des parents et peut décider de les exclure sur cette base (Halperin 2007, pages 55-56).

FACTEURS QUI FAVORISENT L'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE

- ***Souhaiter recourir à un CPE pour améliorer sa situation***

Parmi les mères défavorisées rencontrées par Binet (2002), celles qui souhaitaient recourir à un CPE étaient d'abord celles qui projetaient de travailler, pour se sortir de la pauvreté et améliorer le niveau de vie de leur famille. Mais on trouvait aussi des mères qui ne songeaient pas à travailler, mais qui auraient eu bien besoin de répit et du soutien d'une garderie dans les soins à l'enfant, parce qu'elles vivaient des problèmes : dépression, surcharge liée à la monoparentalité, problème psychosocial. Dans ces cas, les mères souhaitaient accéder à un CPE aussi bien pour leur enfant que pour elles-mêmes, car elles avaient toutes un enfant qui accusait un retard sur le plan langagier (Binet 2002, pages 45-47).



2. Familles immigrantes

FACTEURS QUI NUISENT À L'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE

- ***La langue***

Il ressort des études recensées que l'un des obstacles principaux à l'accès de certaines familles immigrantes aux services de garde est la maîtrise de la langue de la communauté majoritaire. Parfois, les allophones ne connaissent pas les services parce qu'ils ne comprennent pas cette langue et n'ont donc pas accès à l'information (Pichette 2013, page 1). Certains allophones, dont des immigrants récents, n'auraient aucune idée du fait qu'il existe des listes d'attente (Halperin 2007, page 76). À Bruxelles, lorsqu'on parle à la maison une autre langue que celles d'usage, les parents ont moins tendance à s'inscrire sur plus d'une liste d'attente, pratique pourtant courante chez les autres parents (Vandenbroeck 2008, page 253).

Ici au Québec, selon l'étude récente de Pichette à Montréal, le recours aux CPE en installation (qui sont ceux qui offrent la meilleure garantie de qualité) peut être réduit par l'offre de services de garde offerts dans la langue d'origine des immigrants, notamment des haltes-garderies de groupes communautaires. Le territoire montréalais étudié par l'auteure comptait notamment plusieurs services de garde offerts dans une autre langue que le français ou l'anglais (Pichette 2013, page 72).

- ***Le manque d'information et d'initiative***

À plusieurs égards, la situation de certaines familles immigrantes s'apparente à celle des familles défavorisées et les obstacles rencontrés pour l'accès aux services de garde sont les mêmes. C'est le cas du manque d'information et du retard dans les démarches d'inscription. À Bruxelles, seulement 14 % des enfants ayant des parents non belges fréquentent les services de garde subventionnés, alors que leur proportion dans la population est de 46 %. La sous-représentation de ces enfants pourrait s'expliquer entre



autres par des difficultés d'accès, étant donné que les parents immigrants à Bruxelles entament leurs recherches plus tardivement que les autres (Vandenbroeck 2008, page 252). L'étude de Pichette fait état d'une méconnaissance des ressources par certains parents immigrants, mais aussi, de façon plus globale, de problèmes d'accessibilité aux ressources comme les services gouvernementaux ou communautaires (Pichette 2013, page 60).

- ***Le manque de sensibilisation à l'apprentissage de la langue par les enfants***

Il y aurait aussi chez certains parents immigrants, surtout les réfugiés, un manque d'information ou, plus précisément, un manque de sensibilisation à l'importance de la préparation nécessaire pour l'entrée à la maternelle. Souvent, ces parents n'ont pas eu d'éducation préscolaire et ne connaissent pas bien les systèmes d'éducation (Isik-Ercan 2012, page 3028). Les intervenants en petite enfance ont remarqué « une méconnaissance du développement langagier attendu chez les tout-petits de la part des parents. Certains d'entre eux auraient tendance à croire que l'enfant rattrapera son retard une fois l'école débutée » (Pichette 2013, page 60).

- ***Survivre avant toute autre chose***

Bien qu'une mère immigrante à la maison ait exprimé le souhait que son enfant fréquente un service de garde pour qu'il apprenne la langue d'ici, qu'il s'habitue à un horaire structuré et qu'il soit encadré par des professionnels (Halperin 2007, pages 45-47), il semble que certains parents immigrants ne soient pas toujours aussi soucieux des besoins de socialisation de leur enfant pour une question de priorités. Des parents immigrants, surtout ceux arrivés récemment, peuvent avoir d'autres préoccupations plus vitales, comme celle de trouver un emploi (Pichette 2013, page 61). C'est peut-être pour cette raison que Vandenbroeck a identifié un écart significatif entre les parents immigrants et les non immigrants pour l'importance accordée à la socialisation de l'enfant. Par ailleurs, Vandenbroeck explique en partie le fait que moins d'immigrants recourent à la garde formelle par le taux de chômage plus élevé dans cette population (Vandenbroeck 2008, pages 253 et 255).



3. Familles avec un enfant ayant des besoins particuliers

FACTEURS QUI NUISENT À L'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE

- ***Le manque de ressources***

Dans le cas des enfants avec besoins particuliers, il serait plus juste de parler d'obstacles de la part de l'institution plutôt que de réticences des parents à utiliser les services de garde. En effet, au Québec comme dans le reste du Canada, libre aux responsables de services de garde de décider si ils ont les ressources nécessaires pour accepter ces enfants. Les parents demeurent ainsi à la merci de cette décision qui est influencée par les politiques gouvernementales et les ressources mises à la disposition des services de garde (Point et Desmarais 2011, page 71, Halfon et Friendly 2013, page 13).

Or, il ressort clairement de l'étude de Halfon et Friendly que l'un des freins majeurs à l'inclusion d'enfants avec besoins particuliers est le manque de ressources, notamment le manque de personnel qualifié pour développer un nombre suffisant de services de garde inclusifs et pour soutenir la qualité des programmes à l'intérieur de ces services. Il manque aussi de ressources financières pour engager ce personnel (Halfon et Friendly 2013, page 43). Dans une autre recension, Point et Desmarais relèvent les mêmes difficultés relatives au manque de formation et d'accès aux ressources humaines, matérielles et financières (Point et Desmarais 2011, page 4).

- ***Le manque de politiques claires et de programmes inclusifs***

À l'échelle canadienne, au-delà du manque de ressources, on note une carence de politiques d'inclusion qui soient claires et de programmes éducatifs conçus pour permettre l'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers. Par exemple, au Canada anglais, les politiques actuelles concernant les enfants souffrant de handicaps mettent l'accent sur les services de soins thérapeutiques et sur les services de réadaptation, mais elles laissent pour compte l'accès aux services de garde (Halfon et Friendly 2013, page 30). Au Québec,



l'allocation du ministère de la Famille pour enfants handicapés favorise cet accès (ministère de la Famille, 2014a).

Pourtant dans plusieurs régions du Canada, les services de garde inclusifs sont encore les seuls endroits où les enfants peuvent socialiser avec d'autres enfants et être intégrés dans leur communauté. Ils sont parfois les seuls à offrir des services axés sur le développement des enfants. Enfin, les services de garde sont parfois les seuls à apporter du soutien aux parents (Halfon et Friendly 2013, pages 29 et 43).

- **Les préjugés**

L'ajout de ressources humaines et matérielles ne suffit pas. L'inclusion des enfants qui ont des besoins particuliers requiert d'abord et avant tout des attitudes de tolérance et d'acceptation (Halfon et Friendly 2013, page 28). Mais elles peuvent faire cruellement défaut: « Ne pas accepter un enfant dans un service de garde parce qu'il a un handicap semble être, encore aujourd'hui, l'une des formes acceptables de discrimination au Canada » (Mayer 2009, page 165).

FACTEURS QUI FAVORISENT L'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE

Un peu partout au Canada, il existe des services de garde qui incluent de leur mieux des enfants handicapés ou ayant des besoins particuliers. Et cette inclusion est parfois très réussie selon Halfon et Friendly, qui ont produit une recension d'écrits exhaustive sur l'inclusion des enfants handicapés dans les services de garde régis au Canada (2013, page 43).

Néanmoins, une fois la décision prise par un service de garde d'ouvrir des places pour enfants ayant des besoins particuliers, certains facteurs facilitent leur intégration, tels que décrits ci-dessous (Halfon et Friendly 2013, pages 26-44).



- ***La volonté des gestionnaires des services de garde***

Parmi les facteurs qui favorisent l'acceptation d'un enfant qui a des besoins particuliers, il y a le rôle déterminant de la directrice du service de garde. Celle-ci a une influence dans la promotion de l'inclusion, puis sur l'attitude subséquente des employées (Halfon et Friendly 2013, page 27).

- ***Une expérience positive***

Selon la logique d'un cercle vertueux, il semble que lorsqu'il y a eu une expérience d'inclusion positive dans un service de garde, le personnel adopte une attitude plus favorable à l'acceptation d'enfants avec besoins particuliers, et s'engage encore plus pour inclure ces enfants (Halfon et Friendly 2013, page 27).

- ***Une éducatrice ressource (« resource teacher ») à temps plein***

La présence à temps plein au service de garde d'une éducatrice supplémentaire ou d'une éducatrice ressource facilite l'acceptation et la réussite de l'inclusion d'un enfant avec un handicap. Une éducatrice ressource peut concevoir un plan de développement personnalisé, donner des outils aux éducatrices et identifier les interventions appropriées. De plus, elle peut enseigner aux éducatrices des habiletés spécifiques, et s'occuper des liens avec les autres professionnels qui gravitent autour de l'enfant ainsi qu'avec les parents (BCTF et HRSSP, 2012). Dans un cas étudié, la présence à temps plein d'une éducatrice a permis d'offrir un programme de qualité à un enfant handicapé ainsi qu'à l'ensemble des enfants, d'accroître la confiance des éducatrices dans leurs capacités, de créer une culture d'acceptation dans la garderie et de pérenniser le programme d'inclusion (Halfon et Friendly 2013, page 27).



4. Familles autochtones

FACTEURS QUI NUISENT À L'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE

Des études canadiennes rapportent plusieurs barrières administratives et culturelles non pas à l'accès, mais à la satisfaction des familles utilisatrices de services de garde pour Autochtones. Certaines de ces barrières, par exemple, des conditions d'admissibilité aux services comme l'obligation de travailler ou d'être aux études, ne s'appliquent pas à la réalité québécoise. Cependant, certains obstacles pourraient aussi être présents au Québec.

Une étude québécoise a, pour sa part, souligné des problèmes observés dans les CPE au Nunavik, problèmes qui pourraient nuire à l'utilisation des CPE par les parents inuits.

- ***Le manque de main-d'oeuvre fiable et qualifiée et les problèmes sociaux sous-jacents***

Une chercheure (Larrivée, 2007) a mené une étude sur les 16 CPE du Nunavik en 2007, avec pour but de formuler des recommandations visant à améliorer le développement global des enfants de 0-5 ans les fréquentant. Il s'agissait d'une étude commandée par un groupe de travail réunissant la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et l'Administration régionale Kativik. Bien que cette étude ne portait pas directement sur l'accessibilité et la fréquentation des CPE, certaines données recueillies peuvent être informatives si l'on souhaite favoriser le recours aux CPE au Nunavik, dans la mesure où des services de meilleure qualité peuvent être plus attrayants et ce, d'autant plus que l'auteure précise que si les parents inuits qui utilisent un CPE sont insatisfaits des services, « les parents dont les enfants ne fréquentent pas le CPE ne seront probablement pas tentés de recourir aux services de garde du CPE » (Larrivée 2007, page 21).

Pour recueillir des données, entre autres sur la perception que les Inuits avaient des CPE, sur le contexte d'intervention des éducatrices et sur les difficultés qu'elles rencontraient, l'auteure a effectué 5 visites de familiarisation auprès de professionnels de la santé et du milieu scolaire dans les communautés où il y avait des CPE; elle a aussi fait 9 entrevues avec des membres des communautés (maires, parents, cadres, formatrices des éducatrices



en CPE), 6 jours d'observation participante dans 3 CPE, 3 groupes de discussion avec en tout 27 éducatrices en CPE et 9 rencontres avec les responsables des services à la petite enfance de l'Administration régionale Kativik (Larrivée 2007, page 14).

Il ressort de cette étude qu'au Nunavik, en 2005-2006, contrairement à ce qui se passe dans le sud du Québec, il restait beaucoup de places disponibles non utilisées dans les CPE. Le taux d'occupation moyen (nombre d'inscrits sur le nombre de places disponibles) était de 65 % pour les 18-59 mois et de 73 % pour les 0-17 mois. Si l'on tient compte, dans le calcul, du fait que 5 des 16 CPE ont été fermés pendant une partie de l'année (pendant 1 à 7 mois, dont certains mois pour la période estivale), le taux d'occupation en rapport aux places théoriquement disponibles descend à 53 % (Larrivée 2007, pages 20-21).

Selon l'auteure, ces faibles taux d'occupation pourraient s'expliquer par la difficulté de recruter et de disposer d'une main-d'œuvre stable et par l'absentéisme élevé chez les éducatrices. Lorsqu'une éducatrice s'absente et fait baisser le ratio éducatrice/enfants en-dessous des normes légales, les CPE ferment le service au groupe ayant un ratio trop bas (Larrivée 2007, page 21). On observe aussi un haut taux de roulement du personnel. En 2005-2006, 5 fois plus d'éducatrices (763) ont travaillé dans les 16 CPE pour 158 postes (Larrivée 2007, page 34). L'absentéisme et le problème de roulement pourraient s'expliquer en partie par des problèmes sociaux plus larges : la consommation abusive d'alcool, la violence conjugale et autres événements de vie traumatiques. Les fermetures de service à des groupes où le ratio éducatrice/enfants n'est pas atteint, si elles sont fréquentes, « engendrent nécessairement de la frustration chez les parents qui doivent venir chercher leurs enfants en milieu de journée. Les parents seront probablement tentés de trouver d'autres milieux de garde pour leurs enfants et conséquemment ne plus inscrire ces derniers au CPE » (Larrivée 2007, page 21). Le roulement de personnel était également élevé chez les directrices de CPE : en 2005-2006, 5 fois plus de directrices (76) que le nombre de CPE (17) ont été embauchées.

Larrivée a observé que la qualité des services éducatifs et la qualité de la communication avec les parents laissent à désirer, ce qui n'est pas pour encourager le recours aux CPE. Certains parents deviennent agressifs si les éducatrices leur font part de comportements



problématiques chez leur enfant, et elles ne semblent pas très outillées pour faire face à de telles situations. De plus, « l'application d'un programme éducatif semble l'exception dans les CPE du Nunavik » (Larrivée 2007, page 27). L'auteure rapporte que les éducatrices « ne semblent pas posséder un répertoire de techniques spécifiques pour assurer la discipline des comportements plus difficiles » (Larrivée 2007, page 23). Elles réclament une formation supplémentaire sur la psychologie de l'enfant, ainsi que sur la manière de structurer des activités. Selon l'Administration régionale Kativik, qui a la responsabilité d'encadrer les CPE au Nunavik et de leur apporter du soutien technique et professionnel, il est très difficile d'amener les éducatrices à planifier des activités hebdomadaires pour les enfants et ce, même pour les éducatrices ayant reçu une formation spécialisée en petite enfance (Larrivée 2007, page 27).

En ce qui concerne la formation des éducatrices, on observe une grande variation d'une communauté à l'autre (Larrivée 2007, page 31). Même lorsque les éducatrices sont formées, « il y aurait souvent un écart entre ce que les éducatrices ont appris dans la formation et ce qui se fait actuellement dans le CPE. Elles savent ce qu'il faut faire pour favoriser le développement de l'enfant, mais elles sentent parfois que le milieu ne les supporte pas dans cette action ou que le milieu ne reconnaît l'importance de l'établissement d'une relation éducatrice-enfant » (Larrivée 2007, page 32).

- ***Une conception du développement de l'enfant qui ne mise pas sur les CPE***

Dans la culture des communautés inuites étudiées par Larrivée au Nunavik, la supervision des enfants semblent importante jusqu'à l'âge de 2 ans; dès que l'enfant peut se déplacer seul, on relâche la supervision parentale, tout en mettant peu d'interdictions (Larrivée 2007, page 48). Les éducatrices en CPE laissent souvent les enfants jouer seuls, n'interagissent pas beaucoup avec eux et ne leur parlent pas beaucoup. Certaines ont un passé très lourd et, selon l'auteure, cela pourrait être un obstacle dans l'établissement d'une relation avec les enfants (Larrivée 2007, page 23).

Les CPE semblent bien vus par ces communautés inuites, parce qu'ils sont un service indispensable de conciliation travail-famille, mais en ce qui concerne le développement des enfants, les Inuits ne conçoivent pas les CPE comme importants. Dans la même veine,



il est difficile de recruter des parents pour composer les conseils d'administration des CPE, et un faible pourcentage seulement de parents se présentent aux réunions annuelles des CPE. Il ne semble pas y avoir beaucoup d'échanges ou de liens entre les communautés et leurs CPE (Larrivée 2007, pages 47 et 48), et les aînés « ne partagent pas la vision actuelle du développement des enfants » (Larrivée 2007, page 48). Tout cela peut concourir à ne pas encourager les parents à inscrire leurs enfants dans les CPE.

- ***Le manque de partenariat avec la communauté***

Concevoir et livrer un programme qui respecte la culture autochtone est en soi un défi. Créer un lien de confiance entre le service de garde et la communauté représente aussi un défi, parce qu'il n'est pas toujours facile de naviguer entre le respect de la culture autochtone et un cadre institutionnel non autochtone (Greenwood et Shawana 2000, pages 90-92).

Dans les communautés autochtones au Canada, il arrive qu'on perçoive les services de garde comme des institutions créées par le gouvernement plutôt que des services issus de la communauté. On pense que les parents et la communauté ne participent pas suffisamment à la conception et à la prestation des services de garde (Greenwood et Shawana 2000, pages 90-92). Cependant, le Québec est un cas à part puisqu'en vertu de la loi, les CPE, qu'ils soient en milieu autochtone ou non, doivent être gérés par des conseils d'administration composés au moins aux deux tiers de parents; de plus, un comité de parents élus doit être consulté pour plusieurs questions de gestion. Ainsi, dans les CPE, un partenariat avec la communauté s'établit de facto (ministère de la Famille, 2014).

À l'échelle canadienne, on déplore le fait que dans certains endroits, plusieurs éducatrices ne sont pas autochtones et connaissent très peu la culture dans laquelle elles travaillent (Greenwood et Shawana 2000, pages 90-92).



- ***Le manque de flexibilité par rapport aux normes institutionnelles***

L'une des barrières rapportées par certains autochtones est le regroupement des enfants par groupes de même âge. Cela empêche de prendre soin des enfants d'une même famille tous ensemble, dans un esprit familial; cela empêche aussi les frères et sœurs d'interagir entre eux au service de garde (Greenwood et Shawana 2000, pages 90-92).

Certains autochtones déplorent aussi le fait que pour obtenir un permis de garderie, on doit embaucher des éducatrices certifiées, alors que certaines personnes de la communauté pourraient avoir les compétences nécessaires pour être éducatrices sans avoir le diplôme (Greenwood et Shawana 2000, pages 90-92).

- ***Le manque de fonds et l'éloignement***

Dans les régions éloignées, comme le coût de la vie est plus élevé, si les contributions gouvernementales sont les mêmes qu'ailleurs, elles ne reflètent pas les dépenses réelles. Le manque de ressources de tout acabit dans les régions éloignées est d'ailleurs dénoncé dans le rapport d'évaluation du « Programme d'aide préscolaire aux Autochtones » : manque de personnel qualifié (parce que manque de formation disponible sur place) et coûts des ressources matérielles élevés (Agence de la santé publique du Canada, 2012). Au Québec, il faut cependant préciser que le financement des infrastructures des CPE tient compte de l'éloignement (communication personnelle avec le ministère de la Famille, octobre 2014). Larrivée rapporte tout de même que certaines éducatrices en CPE au Nunavik ont affirmé se sentir à l'étroit et ont déploré « le manque d'espace et les pièces trop petites pour le nombre d'enfants » (Larrivée 2007, page 26).

Le manque de fonds affecte aussi la prise en charge des enfants autochtones ayant des besoins particuliers. Ceux-ci n'ont souvent pas accès aux services de garde, parce qu'il manque de ressources humaines, ou de fonds pour former des éducatrices qui deviendraient des éducatrices pivot (Greenwood et Shawana 2000, pages 90-92).



- ***Les embûches administratives***

Pour créer des services de garde sur des réserves, il faut respecter à la fois les législations fédérale et provinciale, alors que pour les services de garde hors réserve, ce n'est pas le cas, ce qui complique les démarches administratives. Dans le cas des services sur les réserves, les octrois de fonds ainsi que les inspections relèvent aussi de ces deux paliers. La perspective d'avoir à jongler à la fois avec les bureaucraties fédérale et provinciale décourage les fournisseurs potentiels de services (Greenwood et Shawana 2000, pages 90-92).

Selon ces auteurs, les inspecteurs et les fonctionnaires qui accordent les permis pour ouvrir une garderie devraient avoir un esprit plus ouvert, de manière à permettre une continuité dans les traditions et coutumes autochtones.

- ***La distance géographique***

Une autre étude canadienne attire l'attention sur le fait qu'au Canada, l'un des obstacles identifiés pour l'accès des familles autochtones aux services de garde est assurément la distance géographique. Comparativement aux familles non autochtones, les familles autochtones qui vivent en région éloignée sont bien mal desservies, car il manque non seulement de services, mais aussi simplement d'infrastructures de transport (CSAA 2008, page 15).

- ***Le manque de fonds et l'accès au « Programme d'aide préscolaire aux Autochtones »***

Il existe des évaluations du « Programme d'aide préscolaire aux Autochtones » de l'Agence de la santé publique du Canada. Ce programme consiste en ateliers et non en services de garde, et les évaluations ne portent pas sur les façons d'accroître l'accès au programme. Néanmoins, étant donné le succès que remporte le programme dans l'amélioration de la maturité scolaire (Agence de la santé publique du Canada, 2012), il convient ici de glisser un mot sur ses modalités.

Partout au Canada, y compris au Québec, l'Agence finance ce programme qui offre dans les réserves et hors réserve des ateliers gratuits d'éducation préscolaire aux petits ainsi qu'à leurs parents, à raison de quelques demi-journées par semaine. Des évaluations de



ces ateliers montrent que la maturité scolaire des enfants est nettement améliorée (Agence de la santé publique du Canada, 2012). Cependant, l'accès au programme est limité par le manque de fonds et une offre de service insuffisante, qui engendre de longues listes d'attente; alors qu'on compte près de 48 000 enfants autochtones hors réserve, le programme rejoint seulement quelque 4 600 enfants par année.

La présentation du programme sur le site anglais de l'Agence de la santé publique du Canada (Agence de la santé publique du Canada 2012, section 2.2) répond aux recommandations émises par les chercheurs cités, comme l'inclusion des parents dans la conception des activités. Le rapport d'évaluation indique par contre que des progrès restent à accomplir, surtout en ce qui concerne l'intégration des parents et de la communauté dans la conception et la prestation des services.

FACTEURS QUI FAVORISENT L'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE

Des chercheurs se sont penchés sur les souhaits des parents concernant la qualité des services de garde pour les enfants autochtones. Nous présentons ici les éléments qu'ils ont identifiés comme porteurs en vue de favoriser une meilleure offre en termes de services de garde.

• *La place de la famille et des enfants*

D'entrée de jeu, il faut préciser que la place des enfants et de la famille dans les cultures autochtones est très grande, et que de façon générale, la flexibilité par rapport aux règles institutionnelles habituelles est une clé qui peut permettre aux autochtones de vivre en accord avec cette valeur (CSAA 2008, Greenwood et Shawana 2000).

« Les participants à notre recherche ont parlé des enfants comme étant des êtres spéciaux, qui possèdent des aptitudes qui doivent être chéries et nourries. Les enfants, grâce à leurs aptitudes, sont l'essence de la nation. C'est par leur entremise que les générations apprennent et se transmettent les enseignements. » (Greenwood et Shawana 2000, page 97).



• **Intégration de la culture et participation de la communauté**

Il semble que des services qui respectent la culture autochtone, surtout s'ils sont gérés directement par la communauté, peuvent faciliter l'accès aux services en rendant cet accès moins compliqué pour les Autochtones (CSSA 2008, page 16). De plus, selon Greenwood et Shawana (Greenwood et Shawana 2000, page 56), le fait, pour les Autochtones, de pouvoir perpétuer leur propre culture dans les services aux enfants est non seulement un droit, mais aussi, il favorise l'accès aux services en prévenant la discrimination envers les enfants autochtones.

Une équipe de recherche néozélandaise sur les services de garde a étudié comment ces services ont su répondre aux besoins de la population maori (Colbert, 1999, pages 8-9). Selon l'auteure, les conclusions de l'étude sont généralisables aux autres peuples autochtones, parce qu'ils partagent des réalités communes telles que la perte de leur langue, de leur culture, des habiletés parentales traditionnelles et l'expérience de la stigmatisation. Les services de garde s'inscrivent dans un programme plus vaste et sont offerts dans des centres multi-services qui ont plusieurs buts. Ce qui caractérise ces services de garde, c'est la création délibérée d'un milieu maori dans lequel les enfants sont plongés. La culture et la langue maori sont revitalisées. De plus, on revalorise la famille élargie et les valeurs sociales ancestrales; par exemple, des personnes âgées viennent transmettre les enseignements traditionnels aux enfants. Le programme, qui s'appelle *Te Kohanga Reo*, vise à préparer les enfants pour l'entrée à l'école, mais il tient compte aussi des problèmes que les parents vivent dans leur adaptation à la société moderne : on les soutient dans l'occupation d'un emploi et on tient compte de leurs besoins en termes d'heures de garde. Ce programme est financé par le ministère de l'Éducation et le ministère des Affaires maori. Ces deux ministères sont aussi responsables de la conception des programmes, de l'assistance technique et de la formation, mais les centres multi-services sont gérés localement et sont autonomes. Le programme a débuté en 1982 et il est toujours en fonction aujourd'hui. Jusqu'à maintenant, il a desservi plus de 60 000 enfants maoris dans 800 centres dans le pays (*Te Kohanga Reo National Trust*).

Des études nord-américaines accordent la même importance à la place de la culture d'origine et à l'inclusion de la famille élargie dans les services (CSAA 2008, Greenwood et Shawana 2000). Pour offrir des programmes éducatifs à la petite enfance qui soient de



qualité, le Centre du savoir sur l'apprentissage chez les autochtones (CSAA 2008), organisme canadien, affirme qu'on doit inclure la participation des parents et de la communauté (y compris l'inclusion des aînés) et adopter une perspective d'apprentissage qui soit holistique : les besoins mentaux, physiques, spirituels et émotionnels de l'enfant doivent être pris en compte. De plus, la gouvernance doit être effectuée par les Autochtones et pouvoir intégrer leur langue et leur culture.



3. Mesures qui favorisent l'accès aux services de garde de qualité chez les enfants vulnérables

Les mesures présentées ici sont soit des mesures dont le succès a été rapporté par les sujets interviewés dans les études mentionnées, soit des recommandations faites par les auteurs des études, recommandations qui n'ont pas été mises à l'épreuve de la mise en application, mais qui sont par contre fondées sur les observations recueillies.

Dans l'étude de Vandebroek, les parents pauvres ont rapporté avoir dû renoncer à une formation planifiée ou déjà commencée et à faire des demandes d'emploi

Il est important, selon certains auteurs étudiés (Vandebroek 2008 et Halfon et Friendly 2013), de trouver des mesures qui amélioreront l'accès aux services de garde et ils en veulent pour preuve les impacts négatifs du non-accès, non seulement sur les enfants, mais aussi sur les parents. Dans l'étude de Vandebroek, les parents pauvres ont rapporté avoir dû renoncer à une formation planifiée ou déjà commencée et à faire des demandes d'emploi. Les parents à revenu élevés, quant à eux, ont rapporté avoir prolongé le congé de maternité et avoir trouvé une place, un ou deux mois plus tard que prévu. Selon Vandebroek, les immigrants ont eux aussi moins accès aux services de garde, et donc, moins accès aux emplois, même lorsque les services sont subventionnés. C'est un cercle vicieux qu'il faut briser avec des politiques d'accès, politiques qui auraient également, par ricochet, un effet de diminution de la pauvreté. (Vandebroek 2008, page 255).

Des impacts importants du non-accès ont aussi été rapportés pour les enfants ayant des besoins particuliers, car les services de garde sont parfois les seuls endroits où les enfants peuvent se retrouver avec d'autres enfants et être intégrés dans leur communauté. De plus, il va sans dire que sans ces services, il est difficile pour les deux parents d'occuper un emploi, et les dépenses pour un enfant avec besoins particuliers sont souvent plus élevées (Halfon et Friendly 2013, pages 18 et 43).



- ***Permettre l'accès économique aux familles pauvres***

Pichette a interviewé des informateurs-clés des domaines de la santé, de l'éducation, des services de garde, du communautaire, du municipal et de la philanthropie. Selon eux, la seule mesure gouvernementale qui favorise l'accès aux services publics est la gratuité de ces services de garde à raison de 2,5 jours par semaine pour les bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours (Pichette 2013, page 100).

Pichette a identifié deux autres mesures qui accroissent l'adhésion des familles défavorisées ou immigrantes aux services : des repas et collations offerts gratuitement aux enfants fréquentant certains services de garde ou services communautaires (Pichette 2013, page 92). Notons que des repas et collations sont déjà offerts sans frais dans tous les services de garde subventionnés.

Enfin, il faut attirer l'attention sur le fait que des organismes communautaires offrent des services de garde complètement gratuits dans certains quartiers montréalais, faisant compétition aux CPE pour ce qui est des familles pauvres. Il s'agit de services qui peuvent être offerts toute la journée et qui comportent un programme éducatif préscolaire (Pichette 2013, page 69).

- ***Rejoindre les familles immigrantes dans leur milieu et les mettre en confiance***

Pichette a constaté le succès des méthodes utilisées par les organismes communautaires pour intéresser les familles immigrantes : aller rejoindre les tout-petits dans leurs milieux de vie, en offrant de l'accompagnement par des mères qui font des visites à domicile, une bibliothèque mobile ou des ateliers de langage (Pichette 2013, page 92). Les mères visiteuses appartiennent à l'une ou l'autre des cultures des immigrants du voisinage, « partagent leur expérience positive en tant que mères afin de servir de modèle et de faire connaître les ressources du milieu » (Pichette 2013, page 92). Les organismes communautaires qui offrent des services aux familles le font souvent en visant trois niveaux de clientèle : l'enfant, la famille et la communauté, et le fait d'interpeller ainsi les familles augmente les chances de les rejoindre, accroît la confiance envers les organismes et encourage les familles à enrôler leurs enfants dans leurs programmes préscolaires



(Pichette 2013, page 68). « Le fait que les intervenants des organismes communautaires se déplacent au besoin augmente aussi la portée de leurs actions étant donné le lien de confiance créé » (Pichette 2013, page 70).

Il est intéressant de constater que ces conclusions rejoignent celles suggérées par Isik-Ercan suite à l'étude qu'elle a menée dans une communauté de réfugiés aux États-Unis : il faut se déplacer dans le milieu et interpeller les parents à différents niveaux par une information donnée en collaboration avec la communauté, par l'offre d'ateliers de langue et même par des visites à domicile. Elle donne en exemple cette initiative mise en place pour rejoindre les familles des réfugiés birmans et leur apprendre l'anglais : la communauté birmane a organisé, en collaboration avec le département d'éducation de l'université locale et ses étudiants bénévoles, des ateliers d'alphabétisation s'adressant à la fois aux parents et aux enfants et comportant un volet d'éducation préscolaire (Isik-Ercan 2012, page 3036). Les visites à domiciles sont également efficaces pour tisser des liens avec la communauté. Isik-Ercan a recueilli le point de vue de parents qui ont émis le souhait de recevoir à la maison les enseignants des écoles primaires (les garderies aux États-Unis sont inaccessibles économiquement pour la plupart des réfugiés), pour créer des liens avec eux et pour qu'ils connaissent plus personnellement leurs enfants. Il faut ici tenir compte de la culture des Birmans, qui aiment recevoir les gens à la maison, un trait de culture qui peut sans doute se retrouver dans d'autres communautés immigrantes. La stratégie des visites à domicile est gagnante parce que valorisée par la culture birmane (Isik-Ercan 2012, page 3035).

Pour sensibiliser les parents à l'importance de l'éducation préscolaire, l'auteure recommande de communiquer avec eux dans leur langue. Selon l'auteure, les actions intersectorielles, qui engagent les services de garde éducatifs, les professionnels de la santé, les écoles, les programmes parascolaires, mais aussi les parents et la communauté, sont à privilégier pour intégrer les familles de réfugiés (Isik-Ercan 2012, page 3036).



- **Assouplir les services pour qu'ils soient conviviaux**

À Montréal, les services préscolaires communautaires font concurrence aux CPE grâce à leur souplesse et leur convivialité, très appréciées de certains parents immigrants : des services permettent par exemple aux parents de rester avec leur enfant. Les services sont aussi flexibles quant aux heures de fréquentation.

Pichette 2013, pages 69-70

À Montréal, les services préscolaires communautaires font concurrence aux CPE grâce à leur souplesse et leur convivialité, très appréciées de certains parents immigrants: des services permettent par exemple aux parents de rester avec leur enfant. Les services sont aussi plus flexibles quant aux heures de fréquentation (Pichette 2013, pages 69-70)⁴.

Une formule qui permettrait aux parents réfugiés de rester sur place, par exemple comme bénévoles, est aussi préconisée par Isik-Ercan. L'auteure avance qu'on peut ainsi donner au parent l'occasion de se familiariser avec le jargon utilisé, avec la culture de l'organisme, les consignes, les routines, le programme éducatif, etc. Elle explique que par la suite l'enfant peut faire plus facilement comprendre à son parent ce qu'il a vécu durant la journée parce que le parent connaît ce qu'est une journée typique. L'utilisation d'un blogue sur internet pour initier les parents au quotidien de leurs enfants facilite aussi la communication (Isik-Ercan 2012, page 3035). Internet est d'ailleurs très utilisé à cet effet par les services de garde publics en Suède (Raynault et Côté 2013, page 98).

La Norvège utilise aussi ce genre d'approches conviviales pour rejoindre les immigrants : on offre dans les services de garde des plages horaires gratuites aux enfants d'immigrants, pour qu'ils puissent se familiariser progressivement avec le système et bénéficier du service dans une formule non contraignante. La maturité scolaire et l'intégration des enfants est améliorée de diverses façons complémentaires : on enseigne le norvégien dans

⁴ Note : Nous avons pu échanger directement avec l'auteure de cette étude, et celle-ci a pu apporter certaines précisions qui ne se retrouvent pas dans son mémoire, comme le fait que des services de garde communautaires permettent aux parents de rester sur place avec leurs enfants.



les services et on en profite pour faire un suivi auprès des parents concernant leur propre apprentissage du norvégien. La transition des enfants du préscolaire à l'école primaire, puis à l'école secondaire, fait l'objet d'un suivi dans le cadre d'un projet pilote (Raynault et Côté 2013, page 119).

- ***Des politiques qui maximisent le choix des parents***

Selon Vandebroek, il est souhaitable que les politiques qui touchent l'accès visent à éliminer les contraintes plutôt qu'à être coercitives et à imposer de nouveaux comportements, comme le font les politiques de *workfare*, qui fournissent des services aux parents à condition qu'ils occupent un emploi. Selon l'auteur, les conclusions de son étude et celles de recherches précédentes montrent qu'une fois que les mères utilisent les services de garde, leur perception de l'impact des services et leur attitude face aux services se modifient : réticentes au départ à ne pas s'occuper elles-mêmes de leurs enfants, elles se rendent compte des bienfaits des services et ne craignent plus que ceux-ci puissent avoir un effet néfaste. En levant les obstacles à l'accès et en maximisant les choix, on favorise un changement d'attitude face aux services, et les retombées à long terme peuvent être plus positives qu'avec l'utilisation de la coercition (Vandebroek 2008, page 256). Bien qu'au Québec, cette coercition n'existe pas, il peut être intéressant de connaître ce processus d'évolution de la perception de certaines mères face aux services de garde, une fois qu'elles y ont accédé.

- ***Intégrer les parents et la communauté autochtones dans la conception des services***

En levant les obstacles à l'accès et en maximisant les choix, on favorise un changement d'attitude face aux services, et les retombées à long terme peuvent être plus positives qu'avec l'utilisation de la coercition.

Vandebroek 2008, page 256

En ce qui a trait à l'accès aux services de garde par les familles autochtones, les études recensées avancent qu'il importe d'impliquer les parents et même les autres adultes de la



famille (grands-parents, oncles, etc.) dans la conception des activités offertes par les services de garde, en accord avec la culture traditionnelle qui implique que les services aux enfants font un tout avec la famille nucléaire et élargie (Greenwood et Shawana 2000, pages 96-177 et Agence de la santé publique du Canada 2012, CSAA 2008, pages 12-15).

- ***Offrir des ressources en régions éloignées***

Une initiative intéressante en Abitibi vise à contrer le manque de personnel qualifié en région. Comme les Autochtones de la région n'utilisaient pas beaucoup les services de garde, on a mis sur pied un CPE pour Autochtones, acceptant aussi les allochtones. Or, quatre-vingt-six pour cent des éducatrices au CPE sont Autochtones, grâce au fait que le cégep de la région, en partenariat avec les organismes autochtones de la place, a offert deux formations sur mesure pour l'éducation en service de garde autochtone (Goyette, 2011).

Larrivée, qui a étudié les services offerts dans les CPE du Nunavik, formule des recommandations pour améliorer les taux d'occupation des CPE inuits, car les places disponibles ne sont pas toutes utilisées. Étant donné que ces communautés ne conçoivent pas les programmes éducatifs comme importants dans la petite enfance, elle recommande de susciter le questionnement des communautés sur le développement des enfants et de favoriser l'adoption d'idées sociales positives en matière de développement des enfants. Elle recommande aussi de valoriser le travail des éducatrices auprès des parents et de la communauté en général, et de mieux outiller les éducatrices afin de répondre à leurs besoins de connaissances. Toutes ces recommandations pour accroître les taux d'occupation sont étroitement liées à d'autres, formulées par l'auteure, concernant le développement des ressources sur place, qu'il s'agisse du développement d'expertise ou de l'acquisition de connaissances spécialisées par différentes instances (Larrivée 2007, pages 69-70).



Informations connexes qui peuvent éclairer sur les mesures à privilégier

1. Un changement du paradigme de la qualité des services de garde éducatifs

Plusieurs études pointent du doigt la faiblesse des politiques de services de garde subventionnés, même dans les pays avancés, concernant l'accès des familles vulnérables, celles qui ont des emplois atypiques, mal rémunérés, etc. Par conséquent, Vandebroeck recommande aux décideurs d'inclure dans la définition de ce qu'est un service de qualité, en plus de critères comme le ratio éducatrice/enfants, les compétences du personnel ou le programme éducatif, le critère de l'accessibilité pour une clientèle mixte socialement (Vandebroeck 2008, page 256).

2. Les services de garde pour stimuler les habiletés cognitives des enfants défavorisés – l'exemple de la Suède

Il peut être intéressant de savoir qu'en Suède, les services de garde sont tenus en compte dans les actions prises pour réduire les inégalités sociales de santé, dans une approche des parcours de vie. Le comté de Västra Götaland, par exemple, vise à diffuser les connaissances sur l'importance de ces services pour stimuler les habiletés cognitives des enfants, en particulier ceux qui proviennent de ménages défavorisés. Le plan d'action du comté inclut le développement de stratégies pour appliquer les connaissances concernant l'importance des services de garde éducatifs préscolaires pour l'équité sociale. On souhaite aussi se servir des garderies et des centres familiaux pour faire la promotion de la santé auprès de groupes autrement difficiles à rejoindre.

Les avancées de la Suède en matière d'égalité sociale dans la population en général, mais particulièrement chez les enfants, ne sont plus à démontrer (Raynault et Côté, 2013). Le réseau préscolaire suédois et son accès universel participe à ces avancées, et c'est pourquoi nous présentons ici les caractéristiques de ce réseau (Raynault et Côté, 2013, pages 90-99, Chartrand 2011).



Les services de garde municipaux – qui représentent la majorité des services de garde en Suède – sont intégrés au système scolaire, en continuité avec le cursus éducatif, et bien que gérés par les villes, ils relèvent au niveau national du ministère de l'Éducation. Ils s'inscrivent dans une politique familiale élaborée, qui est l'un des piliers du modèle scandinave. Les services de garde sont l'un des programmes étatiques pour lesquels on investit le plus; en 2006, quelque 7 milliards de dollars canadiens, soit entre 2 et 3 % du PIB, étaient dépensés en services de garde (pour une population totale de 9 millions d'habitants à cette période⁵). L'universalité de leur accès contribue à l'acceptabilité de ces investissements. Cette universalité favorise d'ailleurs la solidarité sociale entre parents et la socialisation des enfants par la mixité sociale.

Les attentes en termes d'accessibilité sont très élevées, au point où la loi sur les services de garde stipule que les communes doivent garantir une place en service de garde à l'intérieur d'une période de 3 à 4 mois. Dans les faits, à quelques exceptions, presque toutes les communes respectent cet engagement.

En termes d'accès économique, dès qu'un enfant atteint l'âge de 3 ans, et jusqu'à l'âge de 5 ans inclusivement, il a droit à 15 heures gratuites de garderie par semaine, à raison de 3 heures par jour, pendant 35 semaines (durée de l'année scolaire) pour un total de 525 heures par année. La philosophie derrière cette mesure est l'offre universelle de services d'éducation publique dès l'âge de 3 ans, pour favoriser le développement des enfants. On considère que le droit à l'éducation préscolaire est universel et on souhaite garantir l'accès à cette éducation. Cette réduction des coûts favorise l'intégration, la socialisation et la préparation à l'école des 3-5 ans.

De plus, l'accès gratuit à des « garderies ouvertes » est offert 15 heures par semaine aux enfants de 3 à 5 ans qui ne sont pas en garderie. Cette offre élargit encore davantage l'accès aux services de garde. Ces garderies ouvertes sont différentes des garderies publiques; elles peuvent être tenues par des organismes communautaires ou par la municipalité et offrent une alternative aux parents qui préfèrent garder leur enfant à la maison. Les parents y vont quand ils veulent, en autant qu'ils restent sur place pour s'occuper eux-mêmes de leur enfant. Il y a, sur place, une éducatrice professionnelle qui peut les conseiller et avec qui ils peuvent échanger. Ces garderies offrent un soutien aux

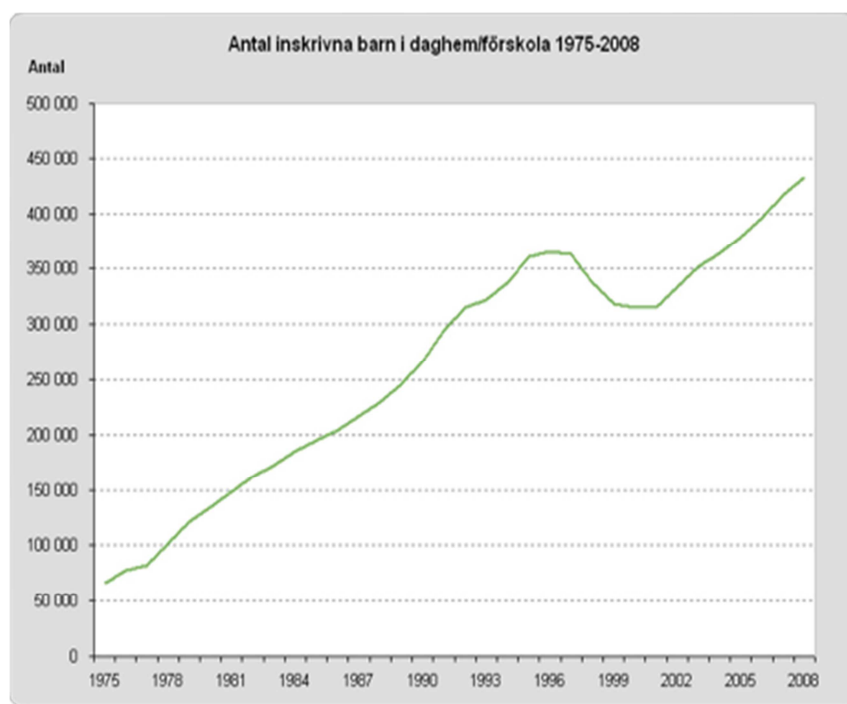
⁵ Annuaire Eurostat 2006-2007 consulté en ligne



jeunes parents, entre autres aux familles monoparentales, sans l'engagement que représente une inscription en garderie. Les garderies ouvertes permettent en outre aux enfants d'immigrants de socialiser avec de petits Suédois et d'apprendre la langue du pays.

Le réseau de services de garde s'est développé de façon remarquable sur plusieurs décennies; la courbe de croissance de la figure 4 nous montre une croissance annuelle moyenne de 20 %. En 2010, on comptait plus de 400 000 places pour une population de 9 millions d'habitants (Raynault et Côté 2013, page 95).

Figure 4 Nombre d'inscriptions dans les services de garde suédois 1975-2008



Source : *Swedish National Agency for Education*

Outre l'importance des investissements financiers faits par l'État et l'intégration des services au sein du ministère de l'Éducation, une caractéristique qui contribue à la qualité des services de garde en Suède est l'approche territoriale. En effet, une grande marge de manœuvre des municipalités dans la gestion des services de garde leur permet de répondre plus aisément aux besoins.



Les compétences élevées des éducatrices (appelées « enseignantes préscolaires » en suédois) sont une autre caractéristique qui contribue à la qualité des services. Celles-ci ont une formation universitaire et obtiennent des salaires comparables à ceux des enseignants de l'école primaire. Leur qualification en pédagogie leur permet d'investir cette dimension, alors que les « aides-éducatrices » s'occupent des besoins primaires des enfants. Dans les faits toutefois, ces deux catégories professionnelles posent souvent les mêmes actes. Les salaires et les qualifications illustrent bien le fait que la profession éducative est fortement valorisée. Malgré la professionnalisation progressive des services de garde, les autorités du ministère souhaitent cependant que les services de garde ne s'éloignent pas de la pédagogie par le jeu, pédagogie qui leur est unique.

Enfin, l'arrimage concret des services de garde au milieu scolaire constitue également l'une des forces du système préscolaire. Ce lien avec les écoles peut se réaliser de plusieurs façons. Entre autres, il existe des « classes préparatoires », lors desquelles l'enfant peut faire le pont entre les deux types d'institutions. On retrouve aussi des cas où il y a une direction commune du service de garde et de la garderie : dans certaines communes, la direction d'école cumule la responsabilité d'une école et de quelques garderies.

3. Des mesures pour améliorer les services aux enfants autochtones ayant des besoins particuliers

Les études sur l'accès des enfants autochtones aux services de garde n'étant pas légion, nous ajoutons ici des données connexes à notre objet d'étude, mais néanmoins riches en information, car elles proviennent directement des milieux autochtones québécois. Ces données émanent d'une étude menée par la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL, 2008) et elles concernent les mesures qui peuvent améliorer l'offre de services adéquats aux enfants autochtones de 0 à 6 ans ayant des besoins particuliers, que ces services soit des services de garde, des services sanitaires, sociaux ou tout autre service destiné à la petite enfance.

L'enquête a été réalisée auprès de 59 employés travaillant dans différents services offerts à la petite enfance (socio-sanitaires, médicaux, de garde, etc.) situés dans 28 communautés



autochtones québécoises et dans 3 milieux urbains offrant des services aux communautés autochtones (Val d'Or, La Tuque et Québec). Les « services de garde » comptaient pour 17 % des services et les « centres de la petite enfance » pour 23 %, pour un total de 40 % de services de garde, les autres services étant principalement le Programme d'aide préscolaire aux Premières Nations, les services de santé et les services sociaux (CSSSPNQL 2008, page 12).

Les répondants ont identifié les mesures qui pouvaient le plus les aider à fournir des services adéquats aux enfants autochtones ayant des besoins particuliers. On peut penser que si ces dernières permettent d'améliorer l'offre et la qualité des services disponibles dans les communautés autochtones, l'accès à des services adéquats en sera facilité. Il s'agit de :

- offrir une formation professionnelle afin qu'ils puissent acquérir des connaissances spécifiques aux besoins particuliers;
- offrir des programmes d'accréditation aux employés qui travaillent déjà avec les enfants ayant des besoins particuliers pour leur permettre d'obtenir un diplôme;
- engager une personne ressource spécialisée pour la coordination des services spécialisés pour tous les enfants qui ont des besoins particuliers;
- édicter les procédures à suivre pour planifier et coordonner les services à mettre en place pour répondre aux besoins des enfants;
- offrir de la documentation et du matériel pédagogique concernant la petite enfance;
- développer des outils spécialement conçus pour répondre aux besoins particuliers;
- offrir de l'information sur les programmes et services déjà disponibles;
- bonifier les ressources financières pour l'instauration de programmes pour les enfants ayant des besoins particuliers;
- offrir des visites dans la communauté aux principaux bailleurs de fonds pour qu'ils puissent observer les activités offertes par les différents services en jeu et comprendre leurs besoins;



- favoriser les partenariats entre les divers secteurs de la communauté;
- faire des liens avec les différents services et les intervenants d'autres communautés;
- échanger des informations et des expériences avec les autres communautés;
- accroître la sensibilisation des politiciens autochtones (Chefs et conseillers) concernant le besoin d'agir en petite enfance.

(CSSSPNQL 2008, page 28)

Dans la conclusion de l'étude, les auteurs signalent que des ressources financières supplémentaires favoriseraient une offre adéquate de services à la petite enfance pour les enfants autochtones ayant des besoins particuliers. Ils remarquent aussi qu'un bon nombre d'employés oeuvrant auprès des enfants ayant des besoins particuliers ne possèdent pas de formation spécifique sur le développement des tout-petits, et que bon nombre de services offerts n'ont pas de politique d'intégration des enfants ayant des besoins particuliers, ni d'équipements adaptés pour eux (CSSSPNQL 2008, page 29).

4. Une analogie avec l'accès aux services de santé

Si les écrits scientifiques sur l'accessibilité au réseau de services de garde sont relativement rares pour ce qui est des enjeux touchant les populations défavorisées, immigrantes récentes ou autochtones, il n'en est pas de même pour l'accès aux services de santé qui est abondamment étudié pour toutes ces populations. Les conclusions de ces études pourraient trouver une application pour le secteur qui nous intéresse.

Une récente recension sur le sujet fait la synthèse de ce qui a été publié dans le domaine et en dérive un cadre qui intègre à la fois les dimensions reliées aux services et celles qui sont en lien avec les utilisateurs. Nous appliquerons ici ce cadre conceptuel aux services de garde.

Lévesque et coll. (2013) distinguent cinq dimensions des services qui peuvent faciliter l'accès. La première est nommée « **APPROACHABILITY** ». Il s'agit de la capacité des



services à se faire connaître des gens qui en auraient éventuellement besoin. Une information diffusée uniquement sur internet et dans les langues de la majorité sans canaux complémentaires de diffusion pourrait être en défaut de rejoindre les clientèles plus pauvres, ayant un faible niveau de littéracie ou immigrantes récentes sans connaissance suffisante du français ou de l'anglais par exemple. La deuxième dimension est celle de l'**ACCEPTABILITÉ**. Des services dont le programme éducatif est culturellement sensible pour les autochtones ou qui permettent aux parents de rester sur place deviennent ainsi plus acceptables pour ces derniers. L'autre dimension assez évidente est celle de la **DISPONIBILITÉ**, et en nombre et géographiquement. La pénurie relative de places en CPE dans les quartiers défavorisés est à classer sous cet aspect. La quatrième dimension est celle de l'**ABORDABILITÉ**. Les services de garde éducatifs à contribution réduite ont certainement amené une plus grande fréquentation par les enfants québécois. Il n'en reste pas moins que la contribution actuelle demandée peut être un frein à l'utilisation. Enfin, la dernière dimension est celle intitulée « **APPROPRIATENESS** ». Les services rendus correspondent-ils aux besoins? Les heures d'ouverture sont-elles suffisantes pour des parents ayant des horaires atypiques, etc.?

Une information diffusée uniquement sur internet et dans les langues de la majorité sans canaux complémentaires de diffusion pourrait être en défaut de rejoindre les clientèles plus pauvres, ayant un faible niveau de littéracie ou immigrantes récentes sans connaissance suffisante du français ou de l'anglais par exemple.



Lévesque réfère aussi à ce qu'il appelle les habilités de la population qui doit être desservie. La première est celle d'identifier un besoin. Les parents peu sensibilisés à la nécessité de stimulation précoce des enfants peuvent ne pas identifier de besoins de garde quand ils ne sont pas en emploi. La deuxième est d'être capable de trouver le service. Des parents isolés, sans réseau de pairs qui sont en emploi, peu scolarisés peuvent éprouver de grandes difficultés à localiser un CPE par exemple et à comprendre les modalités d'inscription (comme le temps d'attente pour avoir une place). La troisième est la capacité de se rendre au service. Sans voiture, sans transport en commun, plusieurs parents ne peuvent envisager de fréquenter une institution de garde. La quatrième habilité est celle de payer et est explicite dans sa formulation. Enfin, la dernière est celle de s'engager, ce qui est particulièrement important pour les soins de santé mais garde aussi toute sa pertinence pour les services de garde éducatifs, où les parents doivent interagir avec les éducatrices.

Lévesque et coll. 2013

Enfin le problème de la pénurie de places a été étudié dans le système de santé (DSP 1998). Les personnes pauvres fréquentent moins les hôpitaux relativement à leurs problèmes de santé. Cette situation empire au fur et à mesure que les queues pour les admissions à l'hôpital augmentent. Une expérience naturelle a eu lieu à Montréal quand devant l'allongement des listes d'attente pour les chirurgies coronariennes et certaines chirurgies orthopédiques, le ministère de la Santé a injecté davantage de ressources. On a vu alors les différences d'accès entre riches et pauvres qui avaient augmenté progressivement au fur et à mesure de la raréfaction des services se résorber alors partiellement. Une augmentation de places dans les services de garde aurait sans doute le même effet de diminuer la sous-représentation des clientèles vulnérables.



5. Services de garde éducatifs et pré-maternelles 4 ans, en milieux défavorisés

Les pré-maternelles 4 ans à temps plein sont à l'ordre du jour. D'une part, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec a annoncé son intention de les implanter en milieu défavorisé. D'autre part, certains écrits mentionnent l'intérêt du milieu pour de telles initiatives :

« Une autre demande reprise par l'ensemble des acteurs multisectoriels de la petite enfance est l'offre d'un programme universel de maternelles 4 ans du MELS. En étant ouvert aux enfants de toutes les classes sociales, ils croient ainsi hausser la qualité du langage utilisé à l'intérieur de ces classes et par le fait même, stimuler vers le haut les enfants vulnérables participants »
(Pichette 2013, page 96).

Venant en compétition avec les services de garde à caractère éducatif, ces pré-maternelles représentent-elles la meilleure avenue pour le développement des enfants de milieux défavorables ?

Un groupe de 57 chercheurs, en provenance de 11 universités, s'est penché sur la question. Leurs conclusions ont été présentées sous forme d'un avis présenté au gouvernement du Québec et que nous avons annexé à cette recension. Nous pourrions les résumer en disant que les pré-maternelles 4 ans telles qu'offertes actuellement ne rencontrent pas les critères de qualité nécessaires au bon développement des enfants. Les auteurs suggèrent plutôt d'investir dans l'amélioration des services dans les CPE. Ils soulignent notamment l'importance de la formation des éducatrices, autant la formation de base qu'en cours d'emploi et ils insistent sur l'absolue nécessité de maintenir des ratios éducatrice/enfants élevés.



PARTIE D – COMPTE-RENDU DU GROUPE DE DISCUSSION



Groupe discussion

L'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE PAR LES CLIENTÈLES VULNÉRABLES

Tenu le 22 novembre 2013

COMPTE-RENDU

Plusieurs informations pertinentes et éclairantes ont été recueillies grâce au groupe discussion et elles venaient soit confirmer, soit compléter la recension d'écrits. C'est pourquoi nous avons repris ici les rubriques de la recension.

a) Les caractéristiques des familles qui utilisent ou non les services de garde

La conception du rôle de mère et le travail

Une participante a rappelé que certaines mères défavorisées se valorisent par leur rôle maternel, ce qui fait qu'elles ne sont pas réceptives aux suggestions d'inscrire leur enfant en service de garde. Elles comprennent alors qu'on leur enlèvera leur rôle principal.



- b) Les facteurs économiques, culturels, géographiques ou organisationnels qui influencent l'utilisation et la non-utilisation des différents types de services de garde

1. Familles défavorisées

FACTEURS QUI NUISENT À L'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE

- ***La distance géographique***

Les familles défavorisées n'ont souvent pas d'automobile, alors il est primordial pour elles d'avoir une place dans une garderie qui soit proche du domicile.

Une participante suggère d'offrir le moyen de transport, par exemple, le transport au CPE en fourgonnette.

- ***Les modalités de l'offre des services de garde***

Certains parents qui ne travaillent pas ne se sentent pas légitimés de solliciter une place en service de garde.

On a rapporté d'ailleurs que les parents travailleurs qui n'ont pas de place en CPE se plaignent, lorsque le CPE accorde des places aux assistés sociaux.

Dans un autre ordre d'idées, un participant souhaite que le fonctionnement par listes d'attente soit uniformisé : pour accroître l'équité dans l'accès, les critères pour attribuer les places qui se libèrent devraient être uniformisés.

- ***Les limites du système de références par le CLSC***

Une personne à la tête d'un CPE a mentionné que sur le territoire desservi par son centre, 35 % des enfants sont vulnérables, mais que seulement 16 % des familles reçoivent de l'aide sociale et sont donc admissibles à une place partiellement gratuite en CPE. 20 % de la population n'est donc pas aidée pour accéder à un CPE.



Un autre participant rapporte que les ententes entre CPE et CLSC ne sont pas toujours populaires auprès des CPE. Car effectivement, comme l'indiquent nos résultats, le soutien apporté par les CLSC est inégal. Une participante a ajouté qu'il y a un désengagement de certains CLSC, parce qu'ils n'ont plus de ressources à accorder pour ce soutien.

De plus, il reste le problème de la durée des références. Celles-ci sont valables pour une année seulement et elles ne sont pas toujours renouvelables : cela dépend de l'évaluation qu'on fera des besoins de l'enfant.

Enfin, tout comme dans les écrits recensés, on a soulevé le problème du manque de contact des parents vulnérables avec les CLSC : certains parents pourraient être encouragés par les professionnels des CLSC à recourir aux CPE (par exemple, lorsqu'ils bénéficient du programme d'aide financière de dernier recours) et d'autres parents vulnérables pourraient bénéficier d'une référence d'un intervenant du CLSC pour y envoyer leurs enfants; mais dans les deux cas, on remarque que certains parents sont méfiants à l'égard des CLSC ou n'utilisent pas leurs services. Si le seul moyen de les inciter à utiliser les CPE se fait via les CLSC et qu'ils ne les fréquentent pas ou s'en méfient, le problème de l'accès demeure.

Pour rejoindre les familles qui n'utilisent pas les services des CLSC, un chercheur a suggéré de mettre sur pied des ententes entre les CPE et les organismes communautaires que les familles défavorisées fréquentent, comme certaines haltes-garderies, des centres mères-enfants et des organismes comme les centres de pédiatrie sociale.

- ***Le manque de places en services de garde de qualité***

Les participants ont souligné le manque de places criant pour les enfants de 12 à 18 mois dont les mères retournent au travail ou aux études après le congé de maternité.

On a rapporté que depuis l'instauration de services de garde éducatif à contribution réduite, beaucoup de familles se prévalent des services, entraînant une carence de places. L'effet pervers de l'instauration des CPE serait donc de diminuer les chances des familles d'accéder aux services. On a rapporté que ce phénomène affecterait particulièrement les



familles défavorisées. Cette affirmation rejoint celle de Halperin (2007, pages 22 et 24) et ce qui est décrit dans la section « Familles défavorisées - Facteurs qui nuisent à l'accès aux services de garde » du présent rapport, où on explique que les familles défavorisées seraient particulièrement laissées pour compte lorsque l'accès devient difficile.

2. Familles immigrantes

FACTEURS QUI NUISENT À L'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE

- ***Le manque de sensibilisation à l'apprentissage de la langue par les enfants***

En lien avec ce que nous avons écrit dans cette section de la recension, un participant était d'avis que les enfants d'immigrants vivent une iniquité lorsqu'ils fréquentent un service de garde uniquement dans leur langue maternelle. Bien qu'il ne s'agisse pas de l'accès en tant que tel, il n'en demeure pas moins que cette situation soulève des questions d'ordre éthique, puisque les enfants arriveront à l'école sans connaître la langue de la majorité, ce qui rendra leur scolarisation plus ardue.



3. Familles avec un enfant ayant des besoins particuliers

FACTEURS QUI NUISENT À L'ACCÈS AUX SERVICES DE GARDE

- ***Le manque de ressources***

L'un des directeurs de CPE participant au groupe a raconté qu'il a accueilli plusieurs fois des enfants handicapés dans son centre. Malheureusement, cette décision a mené à plusieurs *burn out* chez ses employées, car elles étaient surchargées.

- ***Le manque de politiques claires et de programmes inclusifs***

Un participant a décrit une réalité qui va dans le sens de notre recension, concernant l'accent mis uniquement sur la réadaptation de l'enfant, au détriment de l'inclusion dans un milieu de vie : lorsqu'un enfant handicapé en CPE est suivi par un centre de réadaptation, ce dernier, règle générale, n'a qu'un seul modèle de plans de soins, et c'est celui de la réadaptation physique. On ne propose pas d'outils pour l'inclusion en CPE.

On mentionne également que les centres de réadaptation devraient abaisser leurs attentes face aux CPE dans le suivi d'un enfant handicapé, car selon le participant, le rôle des CPE en serait un, avant tout, de socialisation.



c) Les mesures gouvernementales ou non gouvernementales qui favorisent l'accès aux services de garde de qualité chez les enfants vulnérables et leur fréquentation

• ***Permettre l'accès économique aux familles pauvres***

Un chercheur a insisté sur le fait que les familles pauvres ne sont pas toutes bénéficiaires de l'aide sociale : il ne faut pas oublier la réalité omniprésente des parents qui peinent à arriver même s'ils occupent un emploi. Il recommande donc d'offrir la gratuité des CPE aux travailleurs pauvres. Cette mesure en serait une de solidarité sociale, et elle réglerait le problème de la compétition entre ces parents et les prestataires d'aide sociale pour obtenir une place.

Pour rendre accessibles les CPE de façon équitable, un chercheur suggère aussi un accès modulé en fonction du revenu familial.

• ***Rejoindre les familles défavorisées ou immigrantes dans leur milieu et les mettre en confiance***

Un participant du groupe discussion a souligné que les haltes-garderies sont une entrée de proximité, une entrée de confiance, pour les services aux familles défavorisées. Les mères les utilisent pour du répit et pour la stimulation de leur enfant et on peut les y rejoindre, et les mettre en lien avec les services de garde, si désiré. Dans son étude, Binet rapporte que certaines mères qui ont fait le choix de rester à la maison sont tout de même conscientes du besoin de socialiser de leur enfant, et c'est pourquoi elles utilisent les haltes-garderies (Binet 2002, page 52).

Les haltes-garderies sont, de l'avis d'un autre participant, une façon d'entrer en contact avec les parents difficiles à rejoindre.

Une personne du domaine caritatif a aussi avancé la possibilité de renforcer, dans les organismes communautaires, les programmes éducatifs, ou encore de mieux favoriser la transition des familles des organismes communautaires aux CPE, puis à la maternelle.



Toujours face à cette problématique de rejoindre les familles vulnérables, un regroupement de services de garde a formulé le désir d'avoir des données qui l'aiderait à mieux saisir la réalité dans sa région. Pour rejoindre ces familles, cette personne estime qu'il serait aidant de recevoir, du ministère de la Famille, les données suivantes pour sa région :

- Combien y a-t-il d'enfants défavorisés et combien sont en CPE ?
- Combien y a-t-il d'enfants immigrants et combien sont en CPE ?
- Combien y a-t-il d'enfants handicapés et combien sont en CPE ?
- Combien y a-t-il d'enfants autochtones et combien sont en CPE ?

• ***Améliorer le système de références du CLSC***

Il est très important de soutenir les éducatrices des CPE lorsque des enfants sont référés par le CLSC.

Pour régler le problème du désengagement de certains CLSC dans le soutien aux éducatrices, il faudrait plus d'employés de CLSC qui soient assignés à ce soutien. Il faudrait aussi, dans les CPE, plus d'employées pour s'occuper des enfants référés.

• ***Intégrer les parents et la communauté autochtones dans la conception des services***

Pour améliorer l'accès des familles autochtones aux services, il faut plus de collaboration du ministère de la Famille avec les communautés et plus de collaboration entre les ministères.



d) Comment se comparent l'utilisation des services de garde éducatifs et celle des pré-maternelles à 4 ans, en particulier chez les enfants défavorisés

Le groupe discussion a débuté par la présentation de nos résultats ainsi qu'une brève présentation de la chercheure Nathalie Bigras.

Nathalie Bigras a fait un rappel des connaissances les plus avancées relativement aux meilleurs moyens pour aider les enfants défavorisés à se développer. Des interactions adulte-enfant de qualité, un ratio éducatrice-enfants non élevé et la formation adéquate des employées figurent parmi ces moyens et représentent des critères à respecter. Or, les maternelles ne répondent pas à ces critères, qu'il s'agisse du ratio éducatrice-enfants ou encore de la formation, car les enseignantes au primaire n'ont que deux ou trois cours de 45 heures sur le préscolaire durant leur baccalauréat et de plus, ces cours ne sont pas axés sur les enjeux qui concernent les enfants défavorisés.

Les participants au groupe discussion ont apporté plusieurs points de vue éclairants sur le sujet. Par exemple, si la maternelle 4 ans est offerte uniquement aux enfants dont l'adresse a un code postal associé à un quartier défavorisé, alors que l'école primaire n'est pas située sur un territoire défavorisé, les enfants admis à cette maternelle seront étiquetés dès leur début à l'école comme étant défavorisés, ce qui peut nuire à un traitement objectif de la part des adultes et des autres enfants.

Un chercheur s'est inquiété à l'effet que si on met en place des maternelles pour les 4 ans, ce sera au détriment des places en CPE, alors que les CPE sont nettement plus favorables au développement des enfants défavorisés. Il a rapporté que déjà, les familles défavorisées n'essaient plus d'obtenir une place en garderie pour leurs enfants de 3 ans ou moins, car elles se disent qu'il y aura de toute façon la maternelle à 4 ans... À 4 ans, il est déjà très tard pour rattraper le retard d'un enfant qui a manqué de stimulation : la période pour assurer le développement des enfants défavorisés se situe avant l'âge de 3 ans, et c'est à ce moment qu'il faut intervenir.



PARTIE E – DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS

1. Forces et faiblesses de la recension

La recension présentée ici s'appuie sur des travaux que notre équipe a réalisés antérieurement sur les enjeux des services de garde pour les enfants défavorisés (cf Annexe B) de sorte que nous avons ciblé très précisément la recherche d'écrits sur les enjeux d'accessibilité et de fréquentation pour les clientèles vulnérables, puisque nous avons déjà exploré abondamment les liens entre la fréquentation suffisante d'un service de garde de qualité sur le développement des enfants et la préparation à l'école. Nous avons bénéficié pour ce faire de l'aide d'une documentaliste professionnelle de même que de l'accès privilégié à certains résultats de recherche émergents en santé publique. La recension a été présentée à un panel d'experts en provenance de plusieurs horizons disciplinaires pour être validée et enrichie. Enfin, nos résultats ont été confrontés à l'épreuve de la réalité lors d'une présentation à des décideurs en provenance des milieux de garde, décideurs gouvernementaux, syndicaux, employeurs, de milieu de la philanthropie, etc.

La faiblesse de la recension tient à la pauvreté de la littérature scientifique dans le domaine. Cette pénurie s'explique parfaitement par des éléments de contexte socio-politique. En effet, la science est traditionnellement forte dans les pays anglo-saxons et les publications y sont nombreuses. Ces pays partagent aussi un modèle d'état libéral selon la classification d'Esping-Andersen (1999), modèle où l'état intervient relativement peu par opposition aux sociétés social-démocrates du nord de l'Europe qui ont mis en place des services de garde universels il y a plusieurs décennies. Un programme comme celui des services de garde éducatifs à contribution réduite n'existe tout simplement pas en dehors du Québec à l'échelle américaine, ni d'ailleurs dans les autres pays anglo-saxons comme le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande ou l'Australie. Les recherches qui discutent de l'accessibilité aux services de garde dans ces contextes en viennent inmanquablement à souligner l'importance de mettre en place ce qui a été fait au ici. Nous y avons trouvé bien



peu de contributions pertinentes pour le Québec. Ce constat avait aussi été fait préalablement par un auteur belge qui avait rencontré les mêmes problèmes (Vandenbroeck 2008, page 246). Une heureuse exception est celle de l'accès pour les enfants avec des besoins particuliers qui est bien couvert dans les écrits, notamment dans une excellente recension sur le sujet (Halfon et Friendly, 2013).

Si on compare avec notre recension d'écrits précédente sur l'impact des services de garde sur la santé et le développement, nous pouvons affirmer que les études qui forment la base de la présente étude ont fait l'objet de devis beaucoup moins robustes. On est loin des études randomisées et des suivis de cohortes à très long terme comme dans le programme *Head Start* par exemple. La description de programmes sans évaluation formelle est souvent le substrat des recommandations. L'effet de différentes politiques d'accès a été peu étudié de façon rigoureuse.

En contrepartie cependant, nous avons pu mettre la main sur des thèses universitaires, effectuées très récemment et dans le contexte québécois qui ont apporté un éclairage extrêmement pertinent pour nos objectifs de recherche. Notons deux mémoires de maîtrise qui comprennent force détails sur les processus et difficultés d'accès des familles défavorisées et immigrantes au Québec (Pichette, 2013, et Halperin, 2007).



2. Conclusions à l'usage des décideurs, gestionnaires ou intervenants

Une première constatation est que le Québec étant un chef de file en Amérique du Nord pour ce qui est des services de garde, il est de première importance de développer la recherche évaluative et les études contrôlées des expériences de services de garde.

Une première constatation est que le Québec étant un chef de file en Amérique du Nord pour ce qui est des services de garde, il est de première importance de développer la recherche évaluative et les études contrôlées des expériences de services de garde.

En effet, ces résultats de recherche pourront montrer la voie, notamment dans le contexte canadien où l'expérience québécoise est regardée avec envie, les études internationales étant peu contributives à cet égard.

A) Leçons à retenir pour faciliter la fréquentation des services de garde par les enfants de milieux défavorisés

La pénurie actuelle de places à contribution réduite en services de garde pénalise davantage les enfants au bas de l'échelle sociale puisque leurs parents partent perdants dans la compétition pour les rares places. Ils sont moins informés, s'inscrivent plus tardivement, sont moins à même de planifier leur retour sur le marché du travail et peuvent être discriminés lorsqu'ils ne travaillent pas, au profit des parents travailleurs plus favorisés. L'augmentation du nombre de places en soi est garante d'une certaine solution au problème.



Dans les écrits consultés, les responsables de garderie soulignaient qu'ils avaient davantage d'ouverture pour accueillir des enfants à l'aide sociale avant la mise en place de la contribution réduite, puisque les places plus chères étaient moins convoitées. Cette situation a dramatiquement changé avec l'instauration de places moins coûteuses.

Une caractéristique du programme qui pourrait être modifiée à l'avantage des enfants de milieux défavorisés est la question du temps partiel. Le fait que les parents assistés sociaux aient droit à une place gratuite seulement à temps partiel peut constituer un obstacle structurel à leur participation.

Une caractéristique du programme qui pourrait être modifiée à l'avantage des enfants de milieux défavorisés est la question du temps partiel. Le fait que les parents assistés sociaux aient droit à une place gratuite seulement à temps partiel peut constituer un obstacle structurel à leur participation. En effet, pour ne pas perdre de revenus, les responsables de garderie doivent trouver un participant en miroir pour l'autre demi-temps, ce qui n'est pas évident. Outre la charge additionnelle de travail, la littérature scientifique fait état de réticences supplémentaires chez des responsables de services de garde qui notent que des enfants à temps partiel s'intègrent moins aux groupes, comprennent moins les consignes et constituent un possible élément perturbateur.

Une autre donnée importante est la localisation des services. Les parents défavorisés sont

Une autre donnée importante est la localisation des services. Les parents défavorisés sont moins motorisés et moins mobiles en général puisque dépendant des transports collectifs qui ne sont pas toujours disponibles, soit sur une base temporelle (pensons aux rares taxis collectifs des collectivités rurales), soit géographique. Le transport en commun représente aussi un fardeau financier non négligeable.



moins motorisés et moins mobiles en général puisque dépendant des transports collectifs qui ne sont pas toujours disponibles, soit sur une base temporelle (pensons aux rares taxis collectifs des collectivités rurales), soit géographique. Le transport en commun représente aussi un fardeau financier non négligeable⁶. Or, les auteurs font état d'une tendance à implanter davantage de services de garde éducatifs dans les milieux favorisés. Et ceux qui le sont en milieux défavorisés sont aussi en moyenne de qualité inférieure.

Pour les travailleurs pauvres qui ne sont pas assistés sociaux, et particulièrement pour les familles monoparentales, même 7 \$ par jour peut être prohibitif

Pour les travailleurs pauvres qui ne sont pas assistés sociaux, et particulièrement pour les familles monoparentales, même 7 \$ par jour peut être prohibitif. Il y aurait peut-être lieu de moduler les tarifs pour favoriser la participation des enfants défavorisés. C'est ici que les haltes-garderies gratuites offertes par les organismes communautaires peuvent représenter une « compétition indue », par la fréquentation moins intensive d'une part, et par un encadrement plus lâche au point de vue éducatif.

Le système de référence par les CLSC apporte son lot de problèmes. D'une part, les travaux consultés mentionnent des différences importantes entre les territoires selon les CLSC. D'autre part, ce système implique une certaine connaissance de la part des parents de la possibilité de cette référence, ce qui est loin d'être le cas en général.

Le système de référence par les CLSC apporte son lot de problèmes. D'une part, les travaux consultés mentionnent des différences importantes entre les territoires selon les CLSC. D'autre part, ce système implique une certaine connaissance de la part des parents de la possibilité de cette référence, ce qui est loin d'être le cas en général. Enfin, les réticences historiques à la consultation de travailleurs sociaux dans certains quartiers

⁶ Le chemin parcouru, p. 118



pourraient constituer un obstacle supplémentaire. Il faut savoir en effet que le travailleur social a le pouvoir d'enlever un enfant de sa famille et que cette pratique avait cours de façon assez libérale à certaines périodes de l'histoire québécoise. C'est particulièrement le cas pour les enfants des Premières Nations.

Une étude fait mention de tactiques délibérées de la part de responsables des services de différer la participation des enfants de parents non travailleurs (Halperin 2007, pages 55-56). Il pourrait être difficile, malgré des directives claires, de contrer ou même de dépister ce phénomène. Les mesures structurelles comme l'augmentation du nombre de places et la possibilité du temps plein gratuit pour les enfants de parents qui reçoivent une prestation du Programme d'aide sociale ou du Programme de solidarité sociale sont probablement plus porteuses.

B) Leçons à retenir pour augmenter la fréquentation des services de garde des enfants issus de l'immigration

Les stratégies évoquées plus haut sont aussi valables pour ce qui est des enfants dans un contexte de migration puisqu'ils rencontrent les mêmes obstacles au départ.

Un obstacle supplémentaire mis en évidence dans les écrits est celui de la langue. Les efforts de francisation des nouveaux arrivants seraient à encourager, non seulement pour favoriser l'insertion des parents, mais aussi pour augmenter la fréquentation des services de garde.

Certains articles font état d'un manque de sensibilisation de certaines communautés culturelles à la nécessité d'une stimulation intellectuelle précoce des enfants. Si ce n'est pas du tout le cas des parents d'origine française qui ont fait l'expérience dans leur propre enfance d'une scolarisation précoce, il pourrait en aller tout autrement de plusieurs immigrants qui n'ont pas fréquenté de services éducatifs durant leur prime enfance



puisque ces services n'étaient pas disponibles dans leur pays d'origine; en conséquence, ils n'en voient pas la nécessité pour leurs enfants. Il est connu que les immigrants accordent cependant une grande importance à la scolarisation de leurs enfants, il serait sans doute envisageable de préparer des activités de sensibilisation à l'utilité de fréquenter un service de garde de qualité pour assurer une meilleure intégration et de plus grands succès scolaires.

Des mesures d'apprivoisement progressif aux services de garde et une approche d'« outreach » ont été suggérées.

C) Leçons à retenir pour les enfants souffrant de handicaps

«Ne pas accepter un enfant dans un service de garde parce qu'il a un handicap semble être, encore aujourd'hui l'une des formes acceptables de discrimination au Canada »

Mayer 2009, page 165

Le constat le plus frappant de la recension d'écrits dans ce domaine est qu'il est encore possible de discriminer au Québec pour des motifs de handicap dans les services de garde.

Les facteurs de succès évoqués dans les écrits sont la sensibilisation de la direction, la présence d'une éducatrice à temps plein dédiée ainsi que des politiques claires. On mentionne aussi la disponibilité d'un programme éducatif favorisant l'inclusion, avec des activités appropriées pour des enfants ayant des besoins particuliers. Enfin, le besoin de ressources supplémentaires est évidemment largement évoqué.



D) La situation des enfants en milieu autochtone

Malgré une stratégie de recherche très inclusive, la consultation d'experts du domaine, notamment à Santé Canada, qui subventionne des initiatives en milieu autochtone, et la consultation minutieuse des archives du Childcare Resource and Research Unit, nous ne sommes pas en mesure de formuler de recommandations solides dans ce domaine. Il y aurait certainement lieu de poursuivre le dialogue avec plusieurs communautés autochtones pour élaborer des services culturellement sensibles. Nous attirons aussi l'attention sur le fait que plusieurs enfants autochtones vivent hors réserve, dans les milieux urbains, et qu'ils se heurtent certainement aux mêmes obstacles rencontrés par les enfants pauvres et les enfants de communautés culturelles non majoritaires.

Le ministère de la Famille fait état de projets en milieu autochtone. Il serait essentiel qu'ils soient soigneusement documentés en regard des questions de recherche de la présente recension, rigoureusement évalués et les résultats de ces travaux publiés dans des revues expertisées.



3. Principaux messages-clés

1. la sous-représentation des populations défavorisées dans les CPE est davantage à mettre sur le compte des caractéristiques du programme que de résistances des parents pour des raisons « culturelles ».

2. Il est encore possible de discriminer en fonction du handicap pour l'accès au service de garde.

3. Les enfants des migrants se heurtent aux mêmes obstacles que les enfants défavorisés de la communauté majoritaire. S'y ajoute le problème de la maîtrise de la langue de la communauté d'accueil par leurs parents et du manque d'informations qui s'en suit.



CONCLUSION :

NOUVELLES QUESTIONS ET PISTES DE RECHERCHE

Le corpus scientifique sur l'accessibilité des services de garde de qualité pour les enfants vulnérables mériterait d'être grandement enrichi par des études québécoises puisque la situation des services de garde y est unique dans le contexte nord-américain.

Il serait notamment intéressant d'effectuer une comparaison entre différentes régions du Québec pour évaluer si les régions en richesse relative de places en CPE réussissent davantage à intégrer les enfants de milieux défavorisés.

Compte tenu de la pénurie relative dans les quartiers défavorisés montréalais, il serait aussi pertinent d'étudier les obstacles à la création de CPE dans ces voisinages (coûts importants des terrains en milieu urbain, bâti inadapté, etc.).

Le programme d'ententes CSSS-CPE mériterait d'être évalué à la lumière des questions soulevées par la recension, notamment la pertinence de développer plus d'ententes signées par d'autres acteurs comme les organismes communautaires desservant les clientèles pauvre, immigrante ou autochtone.

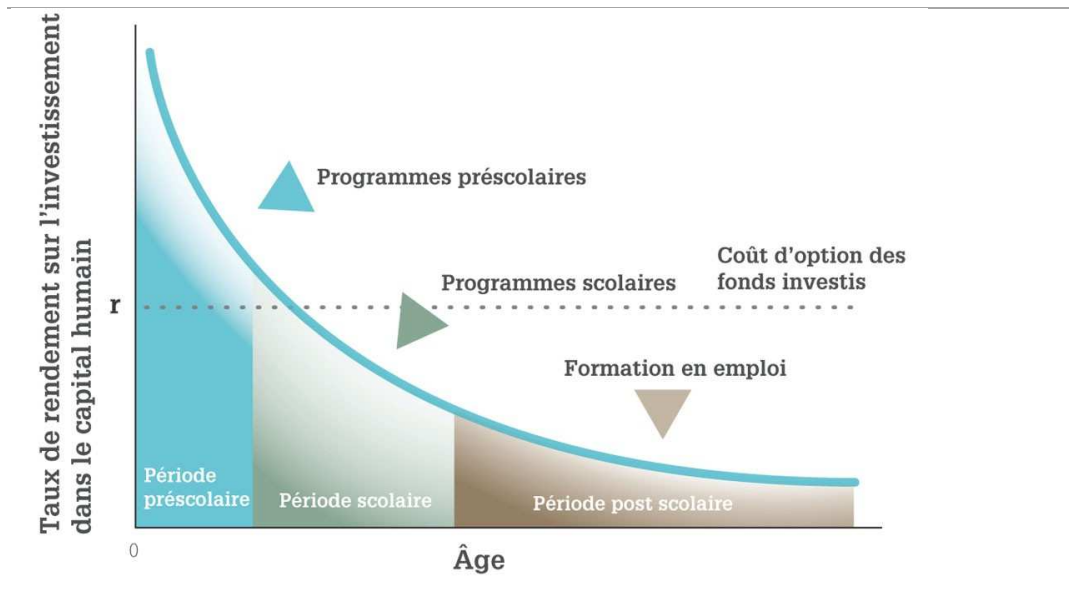
Il y aurait aussi lieu de réaliser une modélisation économique pour estimer les coûts d'augmenter l'accessibilité au CPE à temps plein des assistés sociaux et des travailleurs au bas de l'échelle (gratuité pour les assistés sociaux et frais réduits pour les autres) en regard des bénéfices du retour au travail des parents.

Enfin, un travail juridique devrait être entrepris pour mieux statuer sur les droits des enfants souffrant de handicap à fréquenter un service de garde régulier.



Avec son programme de services de garde éducatifs universels, le Québec s'est doté d'un outil puissant pour lutter contre la pauvreté et réduire ses conséquences sur le système de santé et de services sociaux. L'outil existe, il faudrait l'adapter pour qu'il contribue pleinement au développement des enfants qui en ont le plus besoin. Cet investissement est rentable, comme l'a démontré James Heckman, Prix Nobel d'économie 2000 :

Figure 5 : Taux de rendement sur l'investissement en fonction de l'âge où il est réalisé



Adaptation de Heckman 2004

BIBLIOGRAPHIE

Agence de la santé publique du Canada (2012). *Évaluation du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques de l'Agence de santé publique du Canada*, site disponible au www.phac-aspc.gc.ca/about_apropos/evaluation/reports-rapports/2011-2012/ahsunc-papacun/index-fra.php.

BCTF - British Columbia Teachers' Federation. *Resource Teacher Duties*, disponible au http://bctf.ca/uploadedFiles/Issues/Inclusive_education/Teaching_to_diversity/BC_projects/Mentoring/Processes/ResourceTeacherDuties2.pdf.

Beach J, Friendly M, Ferns C, Prabhu N, Forer B. (2009). *Early Childhood Education and Care in Canada 2008*, dans Childcare Resource and Research Unit, pp. 53-66, disponible à www.childcarecanada.org.

Bigras, N. et coll. (2013). *De quoi les enfants ont-ils besoins?* Avis présenté dans le cadre du projet de loi modifiant la Loi sur l'instruction publique concernant certains services éducatifs aux élèves âgés de moins de cinq ans, disponible au www.qualitepetiteenfance.uqam.ca/component/content/article/5-media/113-lettre-ouverte-exclusive.html.

Bigras, N., Gingras, L. et Guay, D. (2011). *Utilisation et préférences des familles quant à la garde régulière de leurs jeunes enfants selon l'indice de défavorisation*, Institut de la Statistique du Québec, 39 pages.

Binet, L. (2002). *L'accessibilité aux centres de la petite enfance : Le point de vue de parents sans emploi et en situation de pauvreté*, Direction de santé publique de Québec, Régie régionale de la santé et des services sociaux.

Bradley, R.H. et Vandell, D.L. (2007). *Child care and the well-being of children*. Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine, 161(7): p. 669-676.

Brandon, P. (2004). The child care arrangements of preschool-age children in immigrant families in the United States. *International Migration*, 42(1), pages 65-87.

Chartrand, S. *Les leçons du système préscolaire suédois*, rapport de recherche, Centre de recherche Léa-Roback sur les inégalités sociales de santé, Montréal, 2011.



- Colbert, J. (1999). Child care and the family-work balance: an international perspective on needs and responses in aboriginal communities, dans *Can Jrl of Research in Early Childhood Education*, 7, 4, juillet, p. 357-367.
- Commission des déterminants sociaux de la santé de l’OMS (CDSS) (2009). *Comble le fossé en une génération; Instaurer l’équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé*. Rapport final, OMS, Genève.
- Conférence régionale des élus de Montréal (2008). *Plan régional d’accessibilité aux services de garde; Sommaire d’analyse et de recommandations*.
- Côté S.M., Boivin M., Nagin D.S., Japel C., Xu Q., Zoccolillo M., Junger M., & Tremblay R.E. (2007). The role of maternal education and nonmaternal care services in the prevention of children’s physical aggression problems. *Archives of General Psychiatry*, 64(11), 1305-1312.
- Côté S.M., Petitclerc A., Raynault M.F. et coll. (2010). Short and long term risk of infections as a function of group child care attendance. *Archives of Pediatrics & Adolescents Medicine*, vol. 164 (12), 1132-1137.
- CSAA - Centre du savoir sur l’apprentissage chez les autochtones (2008). *Aboriginal Early Learning and Childcare: A Canadian Overview*, Conseil canadien sur l’apprentissage, University of Saskatchewan, Aboriginal Education Research Centre, Saskatoon.
- CSSSPNQL - Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (2008). *Portrait régional de la situation en matière de besoins spéciaux pour la clientèle âgée entre 0-6 ans des Premières Nations du Québec*, 57 pages.
- Direction de la santé publique (1998). *Rapport annuel 1998 sur la santé de la population. Les inégalité sociales de la santé*, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre.
- Drouin et coll. (2004). *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs*, Institut de la statistique du Québec.



- DSP - Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (2011). *Les inégalités sociales de santé à Montréal; Le chemin parcouru; Rapport du directeur de santé publique 2011.*
- DSP - Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (2008). *En route pour l'école! Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais*, 133 pages.
- Esping-Anderson, G. (1999). *Les trois mondes de l'État-providence*; essai sur le capitalisme moderne, Paris, Presses universitaires de France.
- Fortin, P., L. Godbout et S. St-Cerny (2012). *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques, Université de Sherbrooke, rapport de recherche, avril 2012, disponible au www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/fileadmin/sites/chaire-fiscalite/documents/Cahiers-de-recherche/Etude_femmes_travail.pdf.
- Geoffroy, M.-C., J.R. Séguin, É. Lacourse, M. Boivin, R. E. Tremblay et S. M. Côté (2012). Parental Characteristics Associated With Childcare Use During the First 4 Years of Life: Results From a Representative Cohort of Québec Families, dans *Can J Public Health*, 103(1): 76–80.
- Geoffroy, M.-C, Côté S.M., Borge A.I., Larouche F., Séguin J.R., Rutter M. (2007). Association between nonmaternal care in the first year of life and children's receptive language skills prior to school entry: The moderating role of socioeconomic status. *J Child Psychol Psychiatry*, 48(5):490–97.
- Gingras L., N. Audet et V. Nanhou (2011). *Enquête sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde*, Institut de la statistique du Québec.
- Gouvernement du Québec (2014). *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, Éditeur officiel du Québec, www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_4_1_1/S4_1_1.htm



- Goyette, F.-C. (2011). *Le CPE Abinodjic-Miguam, une image de changements !* dans Kaléidoscope, vol. 11, no 3, février.
- Greenwood, M. et P. Shawana (2000). *Whispered Gently Through Time: First Nations Quality Child Care: A National Study*.
- Halfon S. et M. Friendly (2013). *Inclusion of young children with disabilities in regulated child care in Canada - A snapshot: Research, policy and practice*, Childcare Resource and Research Unit, Occasional paper no 27.
- Halperin, V. (2007). *Québec Day Care : Access for All ?*, mémoire de maîtrise, département de sociologie, Université Concordia, Montréal, 120 pages.
- Heckman, J. (2004). *Investir auprès des jeunes enfants*. Conférence organisée par la Faculté des arts et des sciences, le Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants et la Fondation Lucie et André Chagnon. 27 mai. Montréal : HEC.
- Heckman, J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, *Science*, juin, vol. 312, no 5782 pages 1900-1902.
- Herba, C., R.E. Tremblay, M. Boivin, X. Liu, C. Mongeau, J.R. Séguin et S.M. Côté (2013). Maternal Depressive Symptoms and Children's Emotional Problems Can Early Child Care Help Children of Depressed Mothers?, dans *JAMA Psychiatry*, 70(8):830-838.
- Hertzman, C. & Boyce, T. (2010). How Experience Gets Under the Skin to Create Gradients in Developmental Health. *Annual Review of Public Health*, 31, 329-347.
- Hertzman, C., Siddiqi, A., Hertzman, E., Irwin, L.G., Vaghri, Z., Houweling, T.A.J., Marmot, M. (2010). Tackling inequality get them while they're young. *British Medical Journal*, 340 (c468), pages 346-348.
- HRSSP - Human Resources Shared Services Partnership (2012). *Job Description – Resource Teacher*, Nova Scotia Child Care Association.
- Isik-Ercan, Z. (2012). In Pursuit of a New Perspective in the Education of Children of the Refugees: Advocacy for the “Family”», *Educational Sciences: Theory & Practice*, Special Issue, Autumn, pages 3025-3038.



ISQ - Institut de la statistique (2013). *Le bilan démographique du Québec*, 153 pages.

Japel, C. (2008). *Risques, vulnérabilités et adaptation: les enfants à risque au Québec*. Choix IRPP, 14(8): p. 1-48.

Japel, C., R. E. Tremblay et S. Côté (2005). *La qualité, ça compte ! Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec* concernant la qualité des services de garde, *Choix IRPP*, vol. 11, no 4, 46 pages.

Larrivée, M.-C. (2007). *Recommandations visant à améliorer le développement global des enfants Inuits 0-5 ans fréquentant les CPE du Nunavik*. Rapport inédit, Québec, 84 pages.

Laurin, I. et collaborateurs (2008). *Qu'en pensons-nous? Des groupes de parents s'expriment*, Direction de santé publique de Montréal, 40 pages.

Lévesque, J-F., M.F. Harris et G. Russell (2013). Patient-centred access to health care: conceptualising access at the interface of health systems and populations, *Int J Equity Health*, 12:18.

Logan S; Spencer N (2000). "Inequality and children's health." *Child Care Health Dev*, 26(1), pages, 1-3.

Lowe, E. D. et T. S. Weisner (2004). 'You have to push it—who's gonna raise your kids?':situating child care and child care subsidy use in the daily routines of lower income families, dans *Children and Youth Services Review*, 26, 143–171.

Mayer, D. (2009). Disability and Inclusion: Changing Attitudes – Changing Policy, dans *Our Schools/Our Selves*, 18 (3), page 165 (traduction libre).

Melhuish E, Belsky J, Leyland AH, Barnes J.(2008). Effects of fully-established Sure Start Local Programmes on 3-year-old children and their families living in England: A quasi-experimental observational study, dans *Lancet*, 372(9650):1641–47. [PubMed: 18994661]

Ministère de la Famille (2014). *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (en bref)*, page web disponible au www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/ministere/lois-et-reglements/services-de-garde/Pages/loi-services-garde-bref.aspx, consultée le 24 septembre 2014.



Ministère de la Famille (2014a). *Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé*, page web disponible au www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/cpe-garderies/enfants-besoins-particuliers/allocation-enfant-handicape/Pages/index.aspx, consultée le 17 octobre 2014.

Ministère de la Famille (2013). *Problématique de recherche - La problématique de l'accessibilité et de la fréquentation des services de garde*.

Ministère de la Famille (2007). *Accueillir la petite enfance. Mise à jour*. Document disponible à www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/programme_educatif.pdf

Ministère de la Famille (2002). *Protocole CLSC-CPE; Guide d'implantation, Entente-Cadre et Protocole-Type*, page 31.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (2002). *Cadre de référence de l'évaluation de la qualité des services de garde éducatifs au moyen de l'enquête Grandir en qualité*.

Montes, G., Hightower, A., Brugger, L., & Moustafa, E. (2005). Quality child care and socio-emotional risk factors: No evidence of diminishing returns for urban children, dans *Early Childhood Research Quarterly*, 20, 361–372.

Muennig P, Schweinhart L, Montie J, Neidell M. (2009). Effects of a prekindergarten educational intervention on adult health: 37-year follow-up results of a randomized controlled trial, dans *Am J Public Health*; 99(8):1431–37. [PubMed: 19542034]

NICHD - National Institute of Child Health and Human Development., Duncan GJ (2003). Modeling the impact of child care quality on children's preschool cognitive development. *Child Development*. 2003; 74: 1454-75.

NICHD (2002). *Early Child Care and Children's Development Prior to School Entry: Results from the NICHD Study of Early Child Care*. American Educational Research Journal, 39(1): p. 133-164.

OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques (2003). *Politique sur les services éducatifs et de garde à l'enfance; Canada – Note de présentation*, Direction de l'éducation de l'OCDE, 111 pages.



- Peyton, V., Jacobs, A., O'Brien, M., et Roy, C. (2001). Reasons for choosing child care: Associations with family factors, quality, and satisfaction. *Early Childhood Research Quarterly*, 16, 191–208.
- Pichette, M.-P. (2013). *Développement langagier des tout-petits : étude de cas de l'articulation problème – solution chez les acteurs de la petite enfance d'un territoire pluriethnique de Montréal*, mémoire de maîtrise en santé communautaire, Université de Montréal, Montréal, 138 pages.
- Point M. et M.-É. Desmarais (2011). *L'inclusion en service de garde au Québec : la situation d'une étape essentielle*, dans *Éducation et francophonie*, vol. 39, no 2, p. 71-86.
- Pungello EP, Kainz K, Burchinal M, Wasik BH, Sparling JJ, Ramey CT, et coll. (2010). Early educational intervention, early cumulative risk, and the early home environment as predictors of young adult outcomes within a high-risk sample dans *Child Dev.*; 81(1):410–26. [PubMed: 20331676]
- Pungello, E., & Kurtz-Costes, B. (2000). Working women's selection of care for their infants: A prospective study, dans *Family Relations*, 49(3), 245–255.
- Raynault, M.-F. et coll. (2010). *L'impact des politiques de soutien à la garde*; rapport scientifique intégral au Fonds québécois de recherche Société et Culture (FQRSC).
- Raynault, M.-F. et D. Côté (2013). *Le bon sens à la scandinave; politiques et inégalités sociales de santé*, Presses de l'Université de Montréal, 171 pages.
- Raynault, M.-F. et D. Côté. *Synthèse de connaissances sur les politiques des pays nordiques qui contribuent à réduire les inégalités sociales de santé*, rapport aux Instituts de recherche en santé du Canada, Centre de recherche Léa-Roback sur les inégalités sociales de santé, Montréal, 2008.
- Raynault, M.-F. et Lévesque, J.-F. (2014). *Rapport de l'Action concertée du FRQ-SC sur la surveillance des inégalités sociales de santé*, Annexe J - Services de santé, rapport du Centre de recherche Léa-Roback sur les inégalités sociales de santé.



- Réseau Eurydice (2009). *L'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe : réduire les inégalités sociales et culturelles*, Bruxelles, Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, Commission européenne.
- Santé Canada (2011). *Programme d'aide préscolaire aux Autochtones*, page web disponible au www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/famil/develop/ahsor-papa_intro-fra.php
- Séguin L; Xu Q GL, Zunzunegui M-V, Potvin L, Frohlich KL (2005). Understanding the dimensions of socioeconomic status that influence toddlers' health: unique impact of lack of money for basic needs in Quebec's birth cohort. *Journal of Epidemiology and Community Health*; 59: 42-8.
- Singer, J. D., B. Fuller, M. K. Keiley et A. Wolf (1998). Early child-care selection: Variation by geographic location, maternal characteristics, and family structure, dans *Developmental Psychology*, Vol 34(5), 1129-1144.
- Spencer, N. (2003). Social, Economic, and Political Determinants of Child Health. *Pediatrics*. 2003 September 1, 112(Supplement 3): 704-6.
- Swedish National Agency for Education (2005). *Le Système scolaire suédois*, document consulté au www.skolverket.se/sb/d/376/a/2014.
- Taguma M., I. Litjens et K.Makowiecki (2013). *Quality matters in early childhood education and care: Sweden*, OCDE.
- Te Kohanga Reo National Trust (2014). *History*, page web disponible au www.kohanga.ac.nz/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=0.
- Vandenbroeck, M., S. De Visscher, K. Van Nuffel et J. Ferla (2008). Mothers' search for infant child care: The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state, *Early Childhood Research Quarterly*, 23, pages 245–258.
- Vérificateur général du Québec (2011). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012*.
- Whitehead, M., S. Poval et B. Lorint (2014). *The equity action spectrum: taking a comprehensive approach; Guidance for addressing inequities in health*, OMS.



Zoritch, B., Roberts, I., et Oakley, A. (2000). Day care for pre-school children. Cochrane Database Systematic Review, (3): p. 1-9.



ANNEXE A

TABLEAU DES FAITS SAILLANTS DE LA RECENSION

Sur la situation des familles

Il est à noter que toutes les données trouvées sur les familles défavorisées s'appliquent aussi aux autres types de familles étudiées : familles immigrantes, familles avec des enfants ayant des besoins particuliers, familles autochtones.

De manière générale, plus le revenu est bas, moins on a recours à la garde régulière.

Sur l'impact d'un accès limité aux services de gardes

Le fait de ne pas avoir accès à des services de garde limite les possibilités de trouver du travail ou de poursuivre une formation et ceci nuit particulièrement aux parents pauvres.

Une augmentation du tarif de 7\$ à 10 \$ par jour aurait un impact beaucoup plus important sur l'offre de travail des mères monoparentales que sur celle des mères avec conjoint.

Augmenter le nombre de place à contribution réduite...

L'augmentation du nombre de place à contribution réduite est en soi garante d'une certaine solution au problème de l'accès pour les familles défavorisées, car ce sont elles qui sont le plus pénalisées par la pénurie. Elles partent perdantes dans la compétition pour les rares places disponibles car... les parents pauvres sont moins informées, s'inscrivent plus tardivement, sont moins à même de planifier leur retour sur le marché du travail et, lorsqu'ils ne travaillent pas, peuvent être discriminés au profit des parents travailleurs, plus favorisés.

...et favoriser l'accès

En levant les obstacles à l'accès et en maximisant les choix, on favorisera un changement d'attitude face aux services qui entraîneront des retombées à long terme positives.

Familles socio-économiquement défavorisées

Facteurs et mesures nuisant à l'accès	Facteurs et mesures favorisant l'accès
• Le coût des SDG ○ Même à 7 \$, le coût est prohibitif pour les familles à faible revenu ○ Une augmentation du tarif aurait un impact sur l'offre de travail des mères, nuisant particulièrement aux mères monoparentales • Le manque de places ○ Le manque de places conjugué au manque de ressources des parents rend l'accès plus difficile pour les familles à faible revenu • Des SDG trop éloignés de leur résidence ○ Le ratio de places subventionnées par 100 enfants est moins élevé dans les quartiers défavorisés • Des emplois aux conditions changeantes ou instables : ○ Les horaires sont parfois atypiques ou changeants et plus difficilement compatibles avec ceux des SDG ○ Les emplois sont parfois instables et la date de retour en emploi incertaine après la naissance de l'enfant • Un manque d'intégration sociale ○ L'information ne rejoint pas les parents (inscription, référence par les CSSS) • Le peu de places à temps partiel ○ En pratique, peu de places à temps partiel gratuites (pour les bénéficiaires de certains programmes d'aide) ○ Les places à temps partiel constituent un obstacle structurel ○ Il y a peu d'ententes signées pour réserver des places pour des enfants référés par les CSSS • Des valeurs/croyances non compatibles avec la garde ○ La conception du rôle de la mère implique de prendre soin elle-même de l'enfant. ○ Certains parents anticipent un impact négatif sur l'enfant	• La gratuité pour le temps partiel ○ La gratuité des SDG pour les bénéficiaires d'aide sociale à raison de 2,5 jours/semaine a été identifiée comme une mesure qui en favorise l'accès. La gratuité à plein temps favoriserait la participation • La mixité socio-économique ○ On suggère des politiques de garde qui incluent, dans leur définition d'un service de qualité, le critère de l'accessibilité pour une clientèle mixte socio-économiquement • Une meilleure diffusion de l'information ○ Il y aurait des parents qui ont droit au CPE gratuitement et qui ne s'en prévalent pas parce qu'ils ne le savent pas

Notes : SDG = service de garde



FAITS SAILLANTS DE LA RECENSION

Familles d'immigrants

Facteurs et mesures nuisant à l'accès	Facteurs et mesures favorisant l'accès
• La langue ○ Certains immigrants récents ne parlent pas assez français ou anglais pour connaître les services et certains ne se doutent pas qu'il existe des listes d'attente ○ Certains immigrants préfèrent utiliser des SDG offerts dans leur langue maternelle plutôt que des SDG subventionnés • Le manque d'intégration sociale ○ Il y a une méconnaissance de la part des parents du développement langagier attendu chez les enfants – on croit qu'à la maternelle, l'enfant rattrapera facilement son retard • Une situation de survie économique ○ Certains immigrants récents doivent se trouver un emploi avant tout – les besoins de socialisation de leur tout-petit passent après la survie économique ○ Le taux de chômage plus élevé chez les immigrants expliquerait une utilisation moindre des SDG chez cette population ○ Les immigrants qui sont au bas de l'échelle socio-économique peuvent faire face de plus aux mêmes obstacles que les parents défavorisés socio-économiquement (mobilité réduite, emplois avec horaires changeant, etc.)	• La gratuité ○ Certains organismes communautaires offrent des SDG gratuits qui attirent les parents immigrants pauvres • Une meilleure intégration sociale ○ Rejoindre les parents dans leur milieu - Les organismes communautaires qui offrent des visites à domicile par des mères immigrantes et d'autres services dans la communauté tissent des liens de confiance avec les parents, qui utilisent ensuite leurs SDG ○ Familiarisation des parents avec la culture organisationnelle des SDG Si on donne l'occasion aux parents immigrants de rester au SDG, ils découvrent le programme éducatif, les routines en place, et peuvent mieux comprendre la journée de leur enfant ○ La Norvège offre des heures gratuites aux enfants d'immigrants pour qu'ils puissent se familiariser avec le système et en bénéficier grâce à une formule non contraignante ○ L'enseignement de la langue officielle - En Norvège, on enseigne le norvégien dans les garderies, et on fait un suivi de l'apprentissage de la langue par les parents • Souplesse pour la fréquentation ○ Les SDG communautaires permettent des heures de fréquentation flexibles et permettent aux parents de passer du temps sur place avec leur enfant pour des activités

Notes : SDG = service de garde



FAITS SAILLANTS DE LA RECENSION

Famille avec enfants ayant des besoins particuliers

Facteurs et mesures nuisant à l'accès	Facteurs et mesures favorisant l'accès
• Le manque de ressources professionnelles et monétaires ○ Il manquerait de personnel qualifié pour atteindre un nombre suffisant de SDG inclusifs et pour soutenir la qualité du service ○ Il manquerait d'argent pour embaucher du personnel qualifié • Le manque de programmes inclusifs ○ À l'échelle canadienne, il n'y a pas de politique d'inclusion claire et il manque de programmes inclusifs : pour les enfants handicapés, l'accent est mis par les gouvernements sur les soins thérapeutiques et de réadaptation, laissant pour compte les SDG • Les préjugés ○ Souvent, on n'accepte pas un enfant dans un SDG parce qu'il a un handicap; c'est une forme de discrimination qui semblerait « acceptable »...	• La volonté de la direction du SDG ○ La promotion de l'inclusion par la direction influence l'attitude des éducatrices pour l'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers • La présence à temps plein d'une éducatrice ressource ○ Cette ressource supplémentaire permet d'offrir un programme de qualité à l'enfant ayant des besoins particuliers sans nuire au programme pour les autres enfants ○ Elle accroît aussi la confiance des éducatrices pour instaurer une culture d'acceptation dans la garderie ○ L'éducatrice ressource outille les éducatrices pour le développement de l'enfant ayant des besoins particuliers ○ Elle s'occupe des liens avec les autres professionnels qui gravitent autour de l'enfant

Notes : SDG = service de garde



Familles autochtones

Facteurs et mesures nuisant à l'accès	Facteurs et mesures favorisant l'accès
<i>À noter que les données trouvées concernent l'ensemble du Canada</i> • Le manque de partenariat avec la communauté ○ À l'échelle canadienne, les communautés autochtones perçoivent les SDG comme des institutions créées par le gouvernement plutôt qu'issues de la communauté et on trouve que cette dernière ne participe pas assez à la conception des SDG; plusieurs éducatrices ne sont pas autochtones et ne connaissent pas la culture dans laquelle elles travaillent. • Le manque de flexibilité pour s'adapter à la culture autochtone ○ Les règles habituelles, comme celles de regrouper les enfants en groupes d'âges, peuvent ne pas rejoindre les parents et leurs valeurs, comme le fort esprit familial qui voudrait que frères et sœurs puissent jouer ensemble, n'importe quand, au SDG • La distance géographique ○ Comparativement aux familles non autochtones, les familles autochtones qui vivent en région éloignée sont mal desservies, car il manque non seulement de services, mais aussi simplement d'infrastructures. • Le manque de fonds pour le « Programme d'aide préscolaire aux Autochtones » ○ Ce programme fédéral, qui réussit à accroître la maturité scolaire, offre cependant un accès qui demeure limité par le manque de fonds : seulement 4 600 enfants autochtones sur 48 000 y ont accès	• L'intégration de la famille dans les services ○ La place de la famille est très grande dans les cultures autochtones; une flexibilité permettant à la famille élargie de venir aux SDG faciliterait le recours aux SDG ○ Il serait judicieux d'inclure aussi la famille élargie dans la conception des activités • L'intégration de la culture dans les SDG ○ Un programme qui inclut une revitalisation de la langue et de la culture autochtones permettrait aux parents de vivre en accord avec leurs valeurs • La gouvernance par les autochtones ○ Pour arriver à offrir des programmes éducatifs qui soient de qualité, on doit inclure la participation de la communauté et laisser la gouvernance des SDG aux autochtones • La formation d'autochtones comme éducatrices ○ Il est pertinent d'offrir aux cégeps en région des formations sur mesure pour l'éducation en SDG autochtones • La sensibilisation à l'importance d'agir en petite enfance • L'échange entre les communautés autochtones pour partager l'information et les expériences en matière de SDG • La visite des bailleurs de fonds dans les communautés pour qu'ils puissent mieux comprendre les besoins

Notes : SDG = service de garde



ANNEXE B

RECENSION ANTÉRIEURE SUR LES IMPACTS DES POLITIQUES DE SERVICES DE GARDE SUR LA SANTÉ ET LE DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS

ANNEXE C

DE QUOI LES ENFANTS DE 4 ANS ONT-ILS BESOIN ?

**Avis présenté dans le cadre du Projet de loi modifiant
la Loi sur l'Instruction publique concernant certains services
éducatifs aux élèves âgés de moins de cinq ans**

De quoi les enfants de 4 ans ont-ils besoin ?¹

Avis présenté dans le cadre du projet de loi modifiant la Loi sur l'instruction publique concernant certains services éducatifs aux élèves âgés de moins de cinq ans

Les signataires de cet avis sont 57 professeurs-chercheurs issus de 11 universités et de 7 disciplines (économie, éducation, kinanthropologie, orthophonie, psychoéducation, psychologie et service social)

Depuis plusieurs jours, il est question de la place des enfants de 4 ans issus de milieux défavorisés dans notre société. Le gouvernement actuel a choisi de mettre en place des maternelles 4 ans à temps plein pour ces enfants afin de mieux les préparer à leur parcours scolaire. Cette visée est certes louable, mais le moyen retenu est-il le bon ? Les ressources mises en place suffiront-elles pour réduire l'écart observé entre les enfants provenant de milieux plus favorisés et ceux issus de milieux moins favorisés dans leurs apprentissages au moment de leur entrée au primaire ? Les données issues de la recherche des dernières années en éducation de la petite enfance et en éducation préscolaire pourraient guider notre réflexion.

De manière unanime, les recherches démontrent que c'est la qualité des services offerts qui importe pour favoriser le développement et la réussite scolaire ultérieurs des enfants, et ce, peu importe le milieu éducatif fréquenté.

Que signifient concrètement des milieux éducatifs de qualité élevée pour l'enfant de 4 ans?

La qualité implique d'abord un aménagement des lieux (espace et matériel) conçu pour répondre aux besoins et aux intérêts des jeunes enfants. Ces espaces, suffisamment grands, doivent permettre une variété d'activités qui se déroulent surtout en petits groupes, une exploration active et autonome de l'environnement par l'enfant, ainsi que la manipulation de matériels riches et diversifiés.

Des pratiques éducatives de qualité élevée incluent aussi de mettre en place un programme éducatif approprié aux caractéristiques développementales des enfants. Dans un tel contexte, les activités initiées par l'adulte sont moins prédominantes et alternent avec d'autres réalisées sous forme de jeu, où les enfants peuvent planifier leurs actions, prendre des décisions et vérifier le résultat de leurs gestes. Autant d'habiletés de base qui amènent les enfants à réfléchir par eux-mêmes et à se préparer aux apprentissages scolaires formels qui les attendent en 1^{re} année du primaire.

Des pratiques de qualité élevée s'appuient également sur la présence stable de personnes significatives avec lesquelles l'enfant pourra établir des liens de confiance. La qualité de ces interactions repose sur la capacité de l'adulte à établir un climat positif où l'enfant développe des relations chaleureuses, soutenantes avec les adultes et où il se sent reconnu et apprécié. Dans le cadre de ces interactions individualisées, l'adulte peut amener l'enfant à résoudre des problèmes, approfondir ses habiletés et ses connaissances et développer des stratégies de résolution de conflits avec ses pairs qui soutiennent son développement global. Même si de telles pratiques peuvent sembler aller de soi, de vastes études américaines ont démontré que la qualité des interactions variait considérablement d'un milieu éducatif à l'autre et que, sans des mesures de perfectionnement ciblées, beaucoup d'enfants vulnérables se retrouvent dans des milieux où la qualité des interactions est trop faible pour produire les changements souhaités au niveau de leurs apprentissages et leur développement.

Des pratiques éducatives de qualité élevée signifient également de mettre en place diverses formes de collaboration avec les parents (entrée progressive, partage d'informations, participation du parent à des activités, etc.) pour assurer une continuité éducative entre la famille et le milieu éducatif et pour favoriser un engagement de la famille.

¹ Les auteurs de cet avis sont, en ordre alphabétique, Nathalie Bigras (UQAM), Caroline Bouchard (Université Laval), Liesette Brunson (UQAM), Geneviève Cadoret (UQAM), Gilles Cantin (UQAM), Annie Charron (UQAM), Gordon Cleveland (Université de Toronto) et Sylvain Coutu (UQO).

La qualité de toutes ces pratiques est favorisée lorsque certaines conditions sont mises en place pour soutenir le travail des adultes qui accueillent les jeunes enfants. Parmi les plus souvent évoquées par la recherche, il y a le nombre d'enfants que l'on retrouve sous la responsabilité d'un adulte (ratio) et la formation de ce même adulte.

À cet égard, les recherches soulignent des pratiques de qualité plus élevée lorsqu'il y a moins d'enfants sous la responsabilité d'un adulte. Les ratios pour les enfants de 4 ans dans les services de garde au Québec sont nettement inférieurs à ce qui est proposé dans les classes de maternelle 4 ans. En effet, la réglementation stipule qu'au plus, 10 enfants de 4 ans peuvent se retrouver sous la responsabilité d'une éducatrice en service de garde, alors qu'en maternelle 4 ans, la règle actuelle permet des groupes de 15 à 18 enfants pour une enseignante. Déjà ici, un aspect important de la qualité semble moins présent dans les maternelles 4 ans, telles que nous les connaissons actuellement.

En ce qui concerne la formation, les écrits sont aussi unanimes. Pour mettre en place des pratiques éducatives de qualité élevée, les adultes doivent posséder une formation spécialisée en petite enfance. Or, les enseignantes détiennent un baccalauréat universitaire de 4 ans en éducation préscolaire et enseignement primaire. Toutefois, ce programme de formation ne comprend généralement qu'un ou trois cours de 45 heures (selon les universités) spécifiquement consacrés à l'éducation préscolaire. De plus, il faut aussi reconnaître que ces cours abordent rarement les caractéristiques des enfants de 4 ans, ainsi que les stratégies appropriées pour intervenir auprès d'eux.

Bref, pour soutenir le développement des enfants de 4 ans en milieux défavorisés, les écrits scientifiques démontrent que le simple fait de donner accès à des services comme les maternelles 4 ans ne suffit pas pour modifier le parcours scolaire de ces jeunes enfants. Il faut aussi s'assurer de leur offrir des services de qualité élevée. Malgré toute la bonne volonté des enseignantes qui interviendront dans les classes de maternelle 4 ans, sans des locaux appropriés, sans une réduction du ratio actuel, sans une formation initiale suffisante ainsi que des mesures de perfectionnement continues portant sur les caractéristiques des enfants de 4 ans et la qualité des interactions, il y a lieu de s'interroger sur les résultats qui pourront être obtenus par cette mesure déployée par le gouvernement. À cet effet, il conviendrait de mettre en place un mécanisme systématique d'évaluation de cette intervention, notamment par la recherche, tant pour la documenter, la comparer à d'autres services éducatifs que pour s'assurer d'atteindre les objectifs initiaux.

Par ailleurs, s'il s'avère que le milieu scolaire ne peut bénéficier des moyens suffisants pour atteindre la qualité en question, il y a lieu de se demander pourquoi ne pas plutôt investir des énergies à rechercher des moyens pour rendre les CPE plus accessibles aux enfants de milieux défavorisés et à renforcer la qualité du réseau actuel au soutien et à l'accueil des enfants issus des milieux défavorisés, comme le recommande d'ailleurs le dernier avis du Conseil supérieur de l'éducation. Cette solution serait en bout de course sans doute moins coûteuse pour la société québécoise et elle aurait l'avantage d'offrir l'accès aux enfants de milieux défavorisés à des services qui sont déjà en mesure de répondre à certaines des conditions optimales de qualité reconnues.

Bibliographie

- Bigras, N. & Lemay, L. (2012). Est-il bénéfique pour les enfants de fréquenter les services de garde? Constats et recommandations. Dans N. Bigras & L. Lemay (dir.). *Petite enfance, services de garde éducatifs et développement de l'enfant. État des connaissances* (pp. 377-394). Québec : PUQ.
- Conseil supérieur de l'éducation (2012). *Mieux accueillir et éduquer les enfants d'âge préscolaire, une triple question d'accès, de qualité et de continuité des services*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Pianta, R.C., Barnett, W. S., Burchinal, M., & Thornburg, K. R. (2005). The effects of preschool education : what we know, how public policy is or is not aligned with evidence base, and what we need to know. *Psychological Science in the Public Interest*, 10 (2) 49-88.

Signataires et affiliations (en ordre alphabétique)

Université Concordia

Harriet Petrakos

Université de Montréal

Françoise Armand, Claire Chamberland, Sonia Gauthier, Isabelle Montésinos-Gelet, Jacques Moreau, Marie-Laurence Poirel et Natacha Trudeau

Université de Sherbrooke

France Beauregard, Thérèse Besnard, Hélène Larouche et Julie Myre Bisaillon

Université de Toronto

Gordon Cleveland

Université d'Ottawa

Catherine Lee

Université du Québec à Chicoutimi

Manon Doucet

Université du Québec à Montréal

Nathalie Bigras, Liesette Brunson, Geneviève Cadoret, Gilles Cantin, Annie Charron, Andréanne Gagné, Marie-Claude Guay et Sylvie Jutras

Université du Québec à Rimouski

Isabelle Beaudoin, Monica Boudreau, Joane Deneault, Rakia Laroui, Julie Melançon et Jean-Yves Lévesque (professeur retraité)

Université du Québec à Trois-Rivières

Renée Gagnon, Jean-Marie Miron et Nicole Royer

Université du Québec en Outaouais

Annie Bérubé, Manon Boily, Marie-Ève Clément, Sylvain Coutu, Claude Normand et Geneviève Tardif

Université Laval

Madeleine Baillargeon (professeure retraitée), Claire Beaumont, Andrée Boisclair (professeure retraitée), Caroline Bouchard, Alexandre Buysse, Serge Desgagné, Chantal Desmarais, Érick Falardeau, Christine Hamel, Marie-Françoise Legendre, Hélène Makdissi, Suzanne Manningham, Izabella Oliviera, Pierre Pagé, Chantal Pouliot, Vincent Richard, Audette Sylvestre, George Tarabulsy et Anabelle Viau-Guay