

Les nouvelles configurations de la relation d'emploi et leurs impacts sur le travail, l'emploi et l'action collective

Le contexte des services de garde au Québec :
vers unelogique d'entreprise réseau
hiérarchisée.

Guy Bellemare, Université du Québec en Outaouais

Février 2020

Guy Bellemare, Professeur titulaire, Université du Québec en Outaouais

Projet Les nouvelles configurations de la relation d'emploi et leurs
impacts sur le travail, l'emploi et l'action collective, Subvention
Savoir CRSH, no 435-2014-1404
Crédit photo : Jonathan CHNG sur Unsplash

Février 2020
Tous droits réservés

Table des matières

VUE D'ENSEMBLE DU PROJET ET DE LA STRATÉGIE DE RECHERCHE.....	6
INTRODUCTION	8
LA POLITIQUE DES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS ET SON ÉVOLUTION.....	11
La politique des services de garde éducatifs	11
Évolution de la contribution des parents.....	13
Attribution de nouvelles places en services de garde éducatifs	14
Évaluation de la qualité des services de garde éducatifs	17
Les effets sociétaux de la politique des services de garde éducatifs	22
LE RÉSEAU DES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS.....	24
Au niveau local	24
Les CPE	26
Les garderies subventionnées	27
Les garderies non subventionnées	28
Les ressources de garde en milieu familial (RSG)	29
Les ressources de garde en milieu familial non reconnues (PNR)	29
Les maternelle 4 ans	29
Les services de garde éducatifs illégaux	30
Au niveau régional	31
Au niveau national	32
VERS L'ENTREPRISE RÉSEAU HIÉRARCHISÉE	34
Au niveau local	34
Au niveau national	35
Les nouvelles règles budgétaires : résultats et nouvelle étape du processus de hiérarchisation du réseau.	39
LA TRANSFORMATION DES RELATIONS ENTRE LES ACTEURS SOCIAUX	47
Transformations des rapports politiques.....	47
Transformations organisationnelles	47

Le contexte des services de garde au Québec : vers une logique d'entreprise réseau hiérarchisée
.....

Les risques économiques..... 49

**LE RAPPORT SOCIAL DE TRAVAIL DANS LE RÉSEAU DES SERVICES DE
GARDE ÉDUCATIFS 51**

**LES INSTITUTIONS DE LA RÉGULATION DES SERVICES DE GARDE
ÉDUCATIFS..... 52**

Lois et règlements 52

Garde en milieu familial 53

La surveillance des services de garde éducatifs en milieu familial subventionné..... 54

Service de garde en milieu familial non subventionné 55

Rôles des municipalités en matière de services de garde éducatifs 55

**LES MODES DE DÉTERMINATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET
D'EMPLOI..... 56**

Reconfiguration de la fonction patronale. Une cogestion patronale asymétrique 56

La présence syndicale et les modes de détermination des conditions de travail 60

Extension légale et par imitation de certaines conditions de travail et rapports de travail..... 61

Les pratiques de négociation des conventions collectives dans les CPE 63

Le cas des cadres des CPE 65

La création des associations patronales 66

Les négociations de 2010-2012 67

Les négociations de 2014-2017 69

Les pratiques de négociation dans le milieu familial (RSG) 76

Les négociations..... 77

ÉVOLUTION GLOBALE DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET D'EMPLOI 79

**LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET D'EMPLOI DES ÉDUCATRICES PAR
TYPES DE SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS 82**

L'emploi dans le secteur des services de garde éducatifs 82

Les CPE 83

Organisation du travail 83

Charge de travail et pénibilité..... 85

Répartition des risques économiques 87

Risques sociaux 90

Les garderies privées subventionnées 91

.....	
Organisation du travail	91
Charge de travail et pénibilité.....	92
Répartition des risques économiques	92
Risques sociaux.....	93
Les garderies privées non subventionnées	93
Organisation du travail	93
Charge de travail et pénibilité.....	94
Répartition des risques économiques	94
Risques sociaux.....	95
Les Ressources de garde en milieu familial subventionné (RSG).....	95
Organisation du travail	96
Charge de travail et pénibilité.....	100
Répartition des risques économiques	102
Risques sociaux.....	104
Les Personnes non reconnues (PNR).....	104
Organisation du travail	105
Charge de travail et pénibilité.....	106
Répartition des risques économiques	107
Risques sociaux.....	107
Les agences de remplacement de personnel	107
L'agence de remplacement de personnel lié aux CPE	108
Service de placement privé.....	109
 LES ENJEUX ACTUELS ET DES PROCHAINES ANNÉES	 111
La configuration du réseau	111
Le risque de pénurie d'éducatrices qualifiées	112
Le régime de négociation collective.....	113
 CONCLUSION ET PISTES DE POLITIQUES PUBLIQUES.....	 114
Pour les services de garde éducatifs en installations	119
Pour les services de garde éducatifs en installations et en milieu familial	119
 BIBLIOGRAPHIE	 121

Liste des tableaux et schémas

TABLEAU 1. ÉVOLUTION DES PLACES SELON LE TYPE DE SERVICE DE GARDE.....P.15

TABLEAU 2. NOMBRE MOYEN DE PLAINTES RETENUES POUR TRAITEMENT REÇUS PAR SERVICE DE GARDE..... P.17

TABLEAU 3 – NOMBRE DE PLAINTES RELATIVES AUX SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE RÉGIS ET NOMBRE DE SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS CONCERNÉS..... P.18

TABLEAU 4 - RÉSULTAT DU TRAITEMENT DES PLAINTES RETENUES, RELATIVES AUX SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE RÉGIS P.19

TABLEAU 5 - NOMBRE DE PLAINTES RELATIVES AUX MILIEUX ACCUEILLANT DES ENFANTS SANS DÉTENIR UN PERMIS OU UNE RECONNAISSANCE ET NOMBRE SERVICES DE GARDE CONCERNÉS.....P.20

TABLEAU 6 - RÉSULTAT DU TRAITEMENT DES PLAINTES RETENUES, RELATIVES AUX MILIEUX ACCUEILLANT DES ENFANTS SANS DÉTENIR UN PERMIS OU UNE RECONNAISSANCE..... P.20

SCHÉMA 1 : STRUCTURE DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE P.23

TABLEAU 7. POURCENTAGE D'UTILISATION DES MODES DE FONCTIONNEMENT DES GROUPES D'ENFANTS PAR TYPE D'INSTALLATIONS, 2016..... P.24

TABLEAU 8. ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DIPLÔMÉES EN TECHNIQUES DE SERVICES DE GARDE (DEC)..... P. 80

TABLEAU 9 – NOMBRE MOYEN DE JOURS DE CONGÉS PAYÉS SUR UNE BASE ANNUELLE PRÉVUS DANS LES CONDITIONS DE TRAVAIL ÉTABLIES POUR LE PERSONNEL ÉDUCATEUR PERMANENT ET POURCENTAGE DE SERVICES OFFRANT DES CONGÉS SOCIAUX POUR DÉCÈS, SELON LE TYPE D'ENTREPRISE DE SERVICE DE GARDE OU LA RÉGION ADMINISTRATIVE, ET MOYENNE D'ENSEMBLE, AU 31 MARS 2016.....P.85

TABLEAU 10 – POURCENTAGE D'ENTREPRISES DE SERVICES DE GARDE OÙ LES CONDITIONS DE TRAVAIL DU PERSONNEL PERMANENT PRÉVOIENT LE NOMBRE DE SEMAINES DE VACANCES ET, LORSQUE CE NOMBRE DE SEMAINES EST PRÉCISÉ, NOMBRE MOYEN D'ANNÉES DE SERVICES REQUIS POUR Y AVOIR DROIT, SELON LA CATÉGORIE DE PERSONNEL ET LE TYPE D'ENTREPRISE DE SERVICES DE GARDE, AU 31 MARS 2016.....P.86

Vue d'ensemble du projet et de la stratégie de recherche

De manière croissante, le travail contemporain s'effectue, non plus dans le cadre de la relation d'emploi classique entre un salarié et un employeur, mais au sein de nouvelles configurations organisationnelles impliquant le recours à la sous-traitance, au travail en intérim (obtenu par l'entremise d'une agence de placement) et au travail indépendant. Ces diverses configurations organisationnelles, qui mettent les travailleurs (salariés ou indépendants) en relation avec diverses entités qui influencent leurs conditions de travail et d'emploi sans endosser nécessairement le statut juridique d'employeur, ont pour effet de bouleverser la relation d'emploi et de complexifier le contrôle exercé sur les travailleurs.

Pour comprendre les relations de travail et d'emploi contemporaines, il apparaît donc nécessaire de déplacer l'analyse du niveau de l'entreprise à celui de la chaîne de valeur, conçue comme un « système social », afin de prendre en compte la nature des relations entre les entreprises et entre elles et les différents types de main-d'œuvre qu'elles mettent en relation. Le projet de recherche a pour objectif général de comprendre, dans une perspective historique et comparative, le fonctionnement de ces nouvelles configurations et leurs impacts sur le travail, l'emploi et la capacité d'action collective des divers acteurs.

La stratégie de recherche qui a été retenue est celle de l'étude comparée de cas multiples (Yin, 1989; Eisenhardt, 1989). Dans quatre secteurs qui se distinguent par la nature et la stratégie de la firme pivot et par le degré de qualification des travailleurs concernés, sont ciblés pour l'analyse, à savoir : les services informatiques à l'entreprise, les services de garde à l'enfance, le transport et la transformation alimentaire.

Pour chacun des secteurs, une étude de cas synchronique (les configurations actuelles) et diachronique (leur développement sur les 10 dernières années) portant sur une entreprise-pivot, ses sous-traitants, travailleurs d'agence et travailleurs indépendants a été réalisée. Puisqu'en contexte de mondialisation, les chaînes de sous-traitance se déploient dans plusieurs pays, les études de cas sur les équipements de transport et la transformation alimentaire porteront sur une firme multinationale présente à la fois au Canada, en France et au Mexique (étude de cas comparée sur les 3 pays).

Introduction

Les services de garde éducatifs ont connu un long développement au Québec. Celui-ci est inséparable de l'arrivée des femmes sur le marché du travail tout en étant une condition leur facilitant l'accès à ce marché du travail. Au fur et à mesure que la proportion des femmes croît sur le marché du travail, les formes de garde traditionnelles basées sur la famille atteignent leurs limites. Se développe alors, surtout à partir des années 1970, de façon locale, divers types de services, allant de la garde en milieu familial non déclarée, aux premières garderies coopératives ou à but non lucratif financées essentiellement par les parents avec de faibles supports gouvernementaux au début. Au fur et à mesure que la valeur des crédits d'impôts pour frais de garde augmente, on assiste au développement d'un réseau des CPE, puis apparaissent des entreprises commerciales qui offrent des services de garde éducatifs privé à but lucratif, dont certains sont subventionnés, et les autres peuvent se développer grâce aux crédits d'impôts du gouvernement et au manque de places dans les services de garde éducatifs subventionnés.

Deux grands phénomènes marquent le développement des services de garde éducatifs entre 1970 et 2019.

- 1- Un mouvement émergeant du local pour en venir à faire de la question de la garde des enfants un enjeu féministe et national. La lutte d'une large coalition de mouvements féministes, syndicaux et de parents pour réclamer une politique de services de garde éducatifs universelle, gratuite et de qualité conduira à l'adoption en 1997 d'une nouvelle politique de services de garde éducatifs axée sur le faible coût (5 \$ par jour par enfant) dans des milieux surtout CPE¹ puis dans des familiaux reconnus (D'Amours, Bellemare, Briand, 2012a). Au cours des années 1996-2002, les règles, normes, etc. sont co-construites entre le ministère de la Famille (MF) et les représentantes des services de garde éducatifs (Briand et al. 2009).
- 2- Un mouvement opposé croissant de centralisation de la définition de la politique des services de garde éducatifs et de ses modes d'organisation. À mesure que l'État voit sa part du financement des services de garde éducatifs croître, ses règles, directives, exigences de reddition de comptes et sa surveillance sur les services de garde éducatifs s'accroissent, si bien que les relations entre les différents acteurs impliqués se transforment de ce que nous appelons un réseau de services de garde éducatifs vers une situation d'entreprise-réseau hiérarchisée. Toutefois, des contre-tendances à la hiérarchisation continuent de se manifester si bien que ce processus n'est pas inéluctable. C'est pourquoi, en adoptant une approche d'analyse socio-historique, nous pouvons montrer les rapports plus ou moins conflictuels et collaboratifs entre les divers acteurs dans ce processus de hiérarchisation.

¹ Au début, les revendications portent seulement sur la création de places en CPE.

Le réseau des services de garde éducatifs au Québec assure une dispensation de services soit par des entreprises juridiquement constituées (privées ou sans but lucratif-CPE) ou par des travailleuses juridiquement autonomes, les responsables de services de garde éducatifs en milieu familial. Dans ce réseau, on trouve des entreprises et des individus dont les services sont subventionnés directement et d'autres qui sont subventionnés indirectement, via les importants crédits d'impôts remboursables aux parents. Les liens entre les membres du réseau peuvent parfois être de longue durée, le fournisseur du service voulant de la stabilité afin de pouvoir développer pleinement ce service et le donneur d'ordre cherchant du contrôle sur divers facteurs de l'échange, tels les coûts, la qualité, etc.

Pour les fins de cette recherche, nous retenons et adaptons la définition de l'entreprise réseau de Roy et Audet (2003, p. 47). L'organisation en réseau a un ou plusieurs noyaux, dont la taille et l'importance peuvent varier, ses acteurs ont un désir de pérennité et doivent établir des liens durables entre eux. Les membres du réseau sont constitués d'entités juridiques distinctes, se concentrent sur leurs compétences respectives et leurs liens avec le ou les noyaux sont contractuels. Finalement, les partenaires accepteraient de se soumettre à un ensemble de règles et de contrôles édictés par le donneur d'ordres ou le noyau. Cette définition de Roy et Audet repose sur une représentation statique du réseau et est ancrée dans une définition juridique des entreprises/organisations. Nous montrerons que dans le cas des services de garde éducatifs, les relations entre les partenaires ne sont pas que contractuelles mais sont aussi largement politiques, qu'il existe des tensions au sujet des rôles et des compétences de chacun, de la place qu'ils devraient avoir dans ce réseau, au sujet des modalités et du contenu des règles et contrôles et finalement, au sujet du type de réseau à développer.

Nous proposons la notion d'entreprise réseau hiérarchisée pour souligner le fait que dans le réseau des services de garde éducatifs, au fur et à mesure de son développement, un acteur en est venu à occuper une position dominante dans l'organisation du réseau et des relations entre les divers acteurs de ce réseau, soit le Ministère de la Famille (MF)².

Cette recherche s'appuie sur diverses sources de données :

- recherche documentaire exhaustive, incluant les sites web des organisations présentes dans le secteur et leurs pages Facebook
- analyse des conventions collectives et ententes CSN concernant les RSG et les CPE.
- entretiens semi-directifs, couvrant les organisations nationales³ (Syndicats, associations patronales, association de cadres, regroupement des CEGEPs offrant la formation en technique de services de garde éducatifs, mutuelle de SST des services de garde éducatifs, regroupement régional de services de garde éducatifs, association de défense des intérêts des garderies privées (1),

² Tout au long du texte, nous utilisons les termes Ministère de la Famille et l'abréviation MF afin d'alléger la lecture. Le titre du ministère a changé à quelques occasions, mais les termes Ministère de la Famille sont demeurés constamment dans son nom.

³ L'AQCPE a refusé de participer à la recherche. Le Ministère de la famille a refusé de participer au motif que : « la dimension liée aux relations de travail (...) ne fait pas partie du rôle du Ministère. Cela s'explique par le fait que le Ministère n'est pas l'employeur du personnel du réseau des services de garde » (Courriel du MF. 13-2-2020).

représentantes des responsables en milieu familial, éducatrices en CPE et en garderie privée subventionnée, RSG et éducatrice en milieu familial non subventionné et impliquant au total 24 répondants.

Afin de limiter l'étendue de la recherche, compte tenu des budgets, nous nous sommes limités aux acteurs nationaux et à une sélection d'acteurs dans deux régions : Montréal et l'Outaouais. Notre recherche ne prétend pas représenter la réalité des diverses situations régionales. Nous avons étudié principalement la situation des éducatrices, le groupe de travailleuses le plus nombreux de ce réseau. À l'occasion, pour des besoins de contextualisation des données, de généralisation ou de comparaison analytique, nous faisons référence à d'autres régions ou d'autres groupes de travailleuses.

Les entretiens, d'une durée variant d'une heure à une heure trente minutes, ont été codés selon les dimensions de la grille d'analyse élaborée par l'équipe de recherche.

Conformément à nos engagements de confidentialité, aucun intervenant interrogé n'a été identifié dans les activités de diffusion. Pour cette raison, les extraits cités dans ce rapport ont été attribués à la catégorie d'informateur définie de manière très large, en attribuant aux informateurs une lettre et un chiffre (ex : informateur syndical-B, informateur éducatrice-D, informateur RSG ou non-reconnue-F, informateur directrice de service de garde-A, informateur regroupement ou association régionale ou provinciale-C). Pour la même raison, la référence aux informateurs-clés est toujours au féminin (groupe majoritaire parmi les personnes interrogées et dans les organisations de services de garde éducatifs), même si certaines des informatrices étaient des informateurs. Notre objectif dans cette étude n'était pas d'identifier des acteurs en particulier, mais d'analyser les configurations types qui coexistent dans le secteur des services de garde éducatifs.

Les principales limites de cette recherche tiennent à son objectif de dresser un portrait d'ensemble de l'évolution des rapports de travail dans le réseau des services de garde éducatifs. Plusieurs thèmes traités dans la recherche mériteront plus d'approfondissements dans les prochaines recherches. Il en est de même des propositions de politiques publiques présentées dans la conclusion. Notre recherche et la revue de littérature sur le phénomène des entreprises réseaux et des chaînes de valeurs permettent de définir des orientations générales qui nous semblent les plus pertinentes pour les diverses parties intéressées. Ce sont ces parties intéressées qui devront débattre des avenues possibles.

La politique des services de garde éducatifs et son évolution

La politique des services de garde éducatifs

Il a fallu plus de 30 ans de luttes féministes, syndicales et d'associations de parents au Québec pour que l'État québécois se reconnaisse une responsabilité à l'égard de la question de la garde des enfants et facilite l'accès au marché du travail des femmes (Bellemare, Briand, 2012a). En 1997, l'État adoptait la Loi sur les services de garde éducatifs à la petite enfance qui permettait le développement principalement d'un réseau de services de garde éducatifs en mode Centres de la petite enfance (CPE) et en milieu familial reconnu et encadré par des CPE au début, puis par des Bureaux coordonnateurs (BC) à partir de 2005. Cette loi établit l'accessibilité des services de garde éducatifs au prix de 5\$ par jour et favorise le développement d'un encadrement de la qualité de ces services de garde éducatifs. Cette politique est le fruit d'une co-construction entre l'État et le tiers secteur (entreprises d'économie sociale et mouvements sociaux) (Vaillancourt 2009, Lévesque 2014, Briand et al. 2006). L'État complète l'autre grand volet de cette transformation de la garde des enfants du Québec en 1999 en négociant avec les syndicats représentant les éducatrices en CPE un rehaussement significatif de l'ensemble des conditions de travail, et entre autres, en rehaussant de 35 % sur 4 ans leur salaire et en poursuivant les négociations afin d'établir un régime de retraite et l'équité salariale. Ce rehaussement des conditions de travail est ensuite étendu et adapté aux éducatrices oeuvrant en milieu familial régi. Dans chaque cas, les syndicats ont exercé des moyens de pressions et des recours légaux afin de forcer l'État à négocier et, dans le cas des personnes responsables de services de garde éducatifs en milieu familial (RSG), à leur reconnaître le droit de négociation collective, selon un régime particulier (D'Amours et al., 2012).

La CSN résume ainsi cet épisode, qu'il faut élargir toutefois au rôle joué aussi par la CSQ, particulièrement présente dans les milieux familiaux.

La mise en place de la politique familiale a permis un saut qualitatif dans la négociation des conditions de travail en CPE en obligeant le gouvernement à être présent avec les employeurs à la table de négociation pour les questions pécuniaires. En 1999, après une lutte soutenue pour la reconnaissance de leur travail, les travailleuses en installation et le personnel d'encadrement du milieu familial, appuyés par la CSN, ont obtenu l'instauration d'une politique salariale ainsi que la création de deux comités de travail portant respectivement sur un régime de retraite et sur l'équité salariale. La CSN a participé activement à la création du régime de retraite sectoriel pour ces travailleuses qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2003. Le dossier de l'équité salariale a été encore plus ardu et ce n'est qu'à l'automne 2006 qu'une entente pour les travailleuses des services de garde éducatifs en installation a été conclue. Parallèlement, au début des années 2000, les éducatrices en milieu familial ont entamé des démarches pour se syndiquer. La CSN les a épaulées et des syndicats ont été accrédités. En décembre 2003, le gouvernement a imposé une loi, sous le bâillon, leur retirant le statut de salarié et révoquant de fait les accréditations déjà émises. En réaction, la CSN et d'autres organisations syndicales ont déposé un recours devant le Bureau international du travail (BIT) pour violation des conventions internationales sur la reconnaissance des droits syndicaux. Elles ont également demandé à la Cour supérieure du Québec d'invalidiser cette loi qui violait des droits reconnus aux chartes québécoise et canadienne des droits et libertés, soit la liberté d'association et le droit à l'égalité. Tant le BIT (2006) que la Cour supérieure du Québec (2008) ont donné raison aux organisations syndicales québécoises (CSN, 2010, p. 12-13).

L'arrivée au pouvoir de parti libéral en 2003 marque un déplacement du développement des places en services de garde éducatifs vers les entreprises privées. Ce gouvernement tente de modifier la Loi sur les services de garde éducatifs afin d'ouvrir le secteur aux chaînes de garderies, un peu comme dans le secteur des résidences pour personnes âgées au Québec. Or, à ce moment, il n'y avait pas de telles chaînes de garderies au Québec et le projet de loi aurait alors ouvert grandes les portes à l'arrivée des chaînes de garderies américaines. Ce projet a soulevé un tollé dans la population, le réseau des CPE et chez les syndicats, si bien que le gouvernement a reculé sur cette proposition et a limité le nombre d'installations subventionnées que peut détenir une garderie à 5, comme pour les CPE (art. 93 de la Loi sur les services de garde éducatifs). Dans le cas des garderies non subventionnées, il n'y a pas de limites au nombre de permis qu'elles peuvent obtenir. Mais compte tenu de ce qui semble être un problème actuel de rentabilité, il ne semble pas y avoir pour l'instant développement de chaînes de garderies non subventionnées.

En 2002, on permet l'ouverture (avec permis) de nombreuses garderies privées et elles ont désormais accès à des places à contribution réduite. L'association des garderies privées du Québec a mené d'intenses activités de lobbying auprès du gouvernement pour obtenir la possibilité que les garderies privées puissent être subventionnées.

Avant que le gouvernement ne modifie le crédit d'impôt pour les services de garde éducatifs, les places en installations étaient essentiellement en CPE et en garderies privées subventionnées. Vu le retard de l'État à accorder de nouvelles places en services de garde éducatifs, les permis des garderies privées subventionnées ont connu une hausse importante de leur valeur de revente. Tout au long des années 2010, on assiste à la création d'un marché spéculatif de revente de places en garderies privées subventionnées. Des permis accordés par le gouvernement, à l'origine gratuitement, sont revendus par la suite à des prix pouvant aller à plus de 2 millions \$ (Couture, 2015). En quelques années, le prix étant passé de 600 000\$ en 2010 pour l'achat d'un permis de 80 places à celui que l'on connaît aujourd'hui soit trois à quatre fois plus élevé (Radio-Canada, 21 mai 2015). Or, avec le développement massif de places en garderies privées non subventionnées depuis 2009, pour lequel l'obtention du permis était assujettie à une procédure minimale, il est probable que des propriétaires qui avaient racheté les permis de services de garde éducatifs subventionnés ont vu la valeur marchande de ce permis diminuer, particulièrement s'il y a d'autres alternatives de garde dans leur secteur géographique.

En décembre 2013, le Ministère de la famille annonce la création d'un guichet unique d'accès aux places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs, créé et géré par la Coopérative Enfance Famille. La fonction de ce guichet unique est de simplifier la recherche d'un service de garde et ainsi éviter, comme auparavant, que les parents soient obligés de s'inscrire sur la liste d'attente de chacun des services de garde éducatifs pour lesquels ils sont intéressés. Depuis novembre 2014, date de l'entrée de la Directive concernant l'adhésion obligatoire au guichet unique, les CPE et les garderies subventionnées sont contraintes d'adhérer au guichet unique. Entre novembre 2014 et novembre 2015, plus de 2 000 installations de services de garde éducatifs deviennent utilisateurs de La Place 0-5, le guichet unique de la Coopérative Enfance Famille (<https://www.laplace0-5.com/in/faces/details.xhtml?id=cb24e2aa-fa17-4b66-b3e5-49a7d40ac13c>). Nous verrons dans la section traitant des conditions

de travail des RSG que les syndicats ont contesté devant les tribunaux la création et le mode de gestion de ce guichet unique.

La politique gouvernementale change en 2018 alors que le MF annonce un appel de projets pour 2000 nouvelles places dont 85 % iront au secteur des CPE. Le MF offrira aussi un financement allant de 75 % à 100 % pour les immobilisations.⁴

Le nouveau gouvernement caquiste a montré lorsqu'il était dans l'opposition son intérêt pour le développement des garderies privées non subventionnées et des services de garde éducatifs en milieu familial non reconnus et non subventionnés par des BC. Il a été résolument du côté de ces dernières lors de l'étude du projet de loi 143 modifiant la loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance en commission parlementaire et a contribué à assurer que ces éducatrices ne soient pas limitées à 4 enfants maximum dans leur service de garde familial mais puissent accueillir 6 enfants. Pour ce parti, les modèles de garde en milieu familial privés non subventionnés « on pense que c'est un modèle d'affaire intéressant. Il faut les soutenir et les encourager » (Mathieu 2017). Toutefois, depuis son accession au pouvoir, le gouvernement de la CAQ modifie légèrement sa position en refusant la demande des éducatrices en milieu familial non reconnues de pouvoir se faire remplacer lorsqu'elles ont des rendez-vous médicaux ou autres, ce que plusieurs d'entre elles jugent impossible à respecter et menacent de fermer leur service de garde. Le Ministre de la Famille les invite plutôt à se faire reconnaître par les Bureaux coordonnateurs (Lepage 2019). D'ailleurs, l'application de mécanismes de surveillances prévus à la Loi 143, entre autres l'obligation d'obtenir auprès des services de police une attestation d'absence d'empêchement criminel de l'éducatrice et de personnes vivant dans la même maison aurait mené à la fermeture de 15 services de garde éducatifs familiaux non reconnus en décembre 2019 (Porter 2019).

Évolution de la contribution des parents

Le tarif d'une place à contribution réduite, qui était de 5\$ par jour au départ a été augmenté à 7\$ en 2003 (Chouinard, 2012) ; le gouvernement libéral revenant sur un de ses enjeux électoraux. Le tarif est ensuite passé à 7,30\$ en 2014 (Chouinard, 2014), le plan du gouvernement libéral étant de faire augmenter la contribution des parents à chaque année, soit à 7,55\$ en septembre 2015. Toutefois, en 2015, le gouvernement libéral est revenu sur ses promesses électorales en modulant le tarif de service de garde en fonction des revenus familiaux. Comme l'explique brièvement le gouvernement du Québec(http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/garde_fr.asp) :

Depuis le 22 avril 2015, la contribution demandée au parent dont l'enfant fréquente un service de garde subventionné a été modifiée. Elle est maintenant composée d'une contribution de base et d'une contribution additionnelle modulée selon le revenu familial.

La contribution de base et la contribution additionnelle sont indexées annuellement, le 1er janvier. Depuis le 1er janvier 2016, la contribution de base est de 7,55 \$ par jour, par enfant. Ainsi, si votre revenu familial net est de 50 545 \$ ou moins vous n'avez pas de contribution additionnelle à déboursier.

⁴ AQCPÉ. 2018. « Appel de projets ciblé 2018 », Communiqué, 6 mars.

À compter d'un revenu de 50 545 \$, la contribution additionnelle est de 0,70 \$ par jour pour un tarif quotidien de 8,25 \$. À partir d'un revenu de 75 820 \$, la contribution additionnelle augmente graduellement jusqu'à ce qu'elle atteigne 13,15 \$ par jour, ce qui correspond à un revenu d'environ 158 820 \$, pour un tarif quotidien maximal de 20,70 \$.

La contribution additionnelle est réduite de moitié pour le second enfant. Aucune contribution additionnelle est demandée à l'égard du troisième enfant et des suivants. Toutefois, l'évaluation des effets de cette hausse des frais de garde et de la modulation des tarifs doit tenir compte des crédits d'impôts fédéral et provincial, crédits qui sont versés au début de chaque mois dans le cas du Québec. Pour plusieurs ménages, il en coûte moins cher de faire garder leurs enfants dans un service de garde non subventionné (Gagnon, 2018). Selon l'économiste Pierre Fortin (2018), pour l'État, il s'agit d'une économie importante : pour un revenu d'emploi familial de 90 000 \$, le MFE verse un crédit d'impôt de 22 \$ par jour aux parents en milieu non subventionné, alors que ça lui en coûte environ 60 \$ en CPE.

Avec les crédits d'impôts, puis la modulation des tarifs en fonction du revenu du ménage, on assiste à un développement massif de places dans des garderies privées et les milieux familiaux non directement subventionnés.

Attribution de nouvelles places en services de garde éducatifs

En 2011, le vérificateur général du Québec avait blâmé la ministre libérale de la famille de l'époque, concernant l'attribution de 18 000 nouvelles places en garderie pour l'année 2008. Il avait jugé que l'évaluation des projets était erratique et que l'attribution des places était subjective (Chouinard, 2011). En 2010, on apprenait que des places avaient été attribuées à des donateurs du parti libéral :

Contrairement à ce qu'il a dit à la presse parlementaire, Tony Tomassi a bel et bien attribué des places subventionnées à des services de garde éducatifs depuis qu'il est ministre de la Famille. Dont au moins une soixantaine à des garderies privées dirigées par certains de ses amis et des donateurs du Parti libéral. Et 60 autres à un projet de Montréal-Nord que les fonctionnaires avaient refusé (Chouinard, 2010).

Le parti Québécois dénonçait notamment qu'une « chaîne » de 13 garderies privées ait vu le jour au cours des dernières années, dont les propriétaires et/ou actionnaires, les frères Cola, étaient propriétaires de l'abattoir Colbex. Il faut également mentionner que la famille Cola était un important donateur du parti Libéral (Radio-Canada, 21 avril 2010).

Cette même année, le parti Québécois s'indignait de l'ampleur que prenait une autre chaîne de garderies, cette fois du Groupe Merveilles, qui appartient à des donateurs du parti Libéral. Selon l'article du Devoir (2010), ce réseau lucratif de 800 places à 7\$ toucherait 8 millions par an en subventions de l'État (Dutrisac, 2010). L'éclat de l'attribution des places en garderie a forcé le gouvernement libéral à adopter un projet de loi (126) qui vient limiter à cinq par personne le nombre de permis en 2010 (ASSÉ, 2014-2015). Avec cette loi, le gouvernement libéral a mis sur pied 22 comités consultatifs régionaux dans toutes les régions du Québec. Ces comités sont formés de représentants du milieu, issus de CPE ou de la communauté, et chargés de conseiller le gouvernement quant aux besoins des territoires en termes de répartition des places

et des types de projets. Selon l'article 101.1 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance :

Chaque comité a pour fonctions :

- de conseiller le ministre sur les besoins et les priorités pour la répartition de nouvelles places;
- d'analyser tous les projets reçus et de faire des recommandations au ministre sur la répartition des nouvelles places;
- de conseiller le ministre lorsque ce dernier réaffecte des places en vertu de l'article 94 (Québec, 2015).

Le processus d'attribution des places ne concerne toutefois que les places subventionnées. Ce sont les garderies privées non subventionnées qui en profitent, comme en fait foi leur développement explosif. L'espace toujours plus grand que prend le secteur privé non subventionné d'année en année est indéniable et contribue ainsi à une privatisation du réseau des services de garde éducatifs.

Le dossier de l'attribution de nouvelles places en service de garde semble complexe. En suivant l'actualité à ce sujet, plusieurs contradictions apparaissent quant aux annonces de nouvelles places et aux réalisations concrètes. Le gouvernement péquiste, avait annoncé 15 000 nouvelles places subventionnées en novembre 2012. Le 10 mai 2014, les libéraux suspendaient l'attribution de nouvelles places et l'octroi de tout nouveau permis, sacrifiant du coup la promesse de créer 28 000 nouvelles places à contribution réduite d'ici la fin de 2016 (Bélair-Cirino, 2014). Puis, 5 jours après l'annonce de la mise en veilleuse des projets, on apprend que le gel est levé et que le gouvernement livrera 6 300 nouvelles places (Bélair-Cirino, 2014). Le gouvernement ne se cache plus de vouloir tabler sur les garderies commerciales, ce que critique l'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPPE) qui affirmait, le 28 novembre 2014, que 95% des projets de CPE étaient bloqués (Chouinard, 2014).

Le retard dans le développement de places en services de garde éducatifs pose de plus en plus de problèmes à de nombreux parents dans diverses régions du Québec. Des 19 000 places annoncées entre 2011 et 2013, 15 000 sont encore en voie de se concrétiser. « De ces 19 000 places, 8000 dormaient dans les bureaux coordonnateurs chapeautant les RSG en milieu familial, faute de candidats à qui les attribuer » (Martel, 2019). Selon une directrice d'un bureau coordonnateur de l'Estrie, ces difficultés « sont en partie attribuables aux exigences plus sévères du gouvernement face aux éducatrices en milieu subventionné qu'en milieu privé... alors beaucoup RSG se sont tournées vers le privé » (Martel, 2019).

Alors qu'en 2005, le secteur privé non directement subventionné représente 1,4 % (2 457 places) des places de garde, sa proportion passe à 34,4 % (67 246 places) en 2018 (voir le tableau 1). Pour les mêmes périodes, la proportion des places détenues par les CPE passe de 34,6 % à 26,7 %. Considérant que les CPE sont les organisations qui offrent les meilleures conditions d'emploi et de travail, l'État, par ses choix de développement du réseau des services de garde éducatifs, a fortement contribué à l'affaiblissement de ces conditions dans le réseau. À partir de 2013, l'État effectue aussi des coupures budgétaires importantes dans les services de garde éducatifs

subventionnés. « Entre 2013 et 2017, le réseau public de la petite enfance a essuyé 350 millions de dollars de compression »⁵, ce qui a freiné son développement.

Tableau 1 : Évolution des places selon le type de service de garde

	CPE	Garderie privée subventionnée	Familial subventionné	Garderie privée non-subventionnée	Familial non-subventionné	Total
2005	63 339	30 131	87 192	2 457	n.d.	183 119
2018	95 327	46 997	91 604	67 246	55 279 ⁶ (2017)	356 453

Malgré ceci, les parents maintiennent une nette préférence en faveur des CPE. En 2019, les parents considèrent que les CPE (51 % des sondés) incarnent mieux la qualité que la RSG (13%), les garderies privées subventionnées (9%), les garderies privées non subventionnées (9%), la garde à la maison par un proche (6 %) et la maternelle 4 ans (6 %) (Chouinard 2019a).⁷

Cette préférence des parents fait écho aux études qui ont montré que les CPE offrent une meilleure qualité de services de garde éducatifs que les garderies privées (Institut de la statistique du Québec, enquête Grandir en Qualité, 2014; Japel et al. 2005). Cette différence de qualité se mesure aussi au nombre de plaintes reçues et analysées par le ministère de la Famille, puisque les services de garde éducatifs privé, particulièrement non subventionnés et les milieux familiaux non reconnus sont surreprésentés dans le nombre de plaintes reçues (Chouinard, 2019c)⁸.

Cette évolution de la politique des services de garde éducatifs génère une concurrence entre les diverses organisations et individus impliqués, diminue leurs marges budgétaires et fragilise la situation de plusieurs services de garde éducatifs, particulièrement les services de garde éducatifs non reconnus et les garderies privées non subventionnées. L'arrivée au pouvoir du gouvernement de la CAQ en 2018 est marquée par deux options de politiques aux effets potentiellement contradictoires pour les services de garde éducatifs.

D'une part, l'ensemble des services de garde éducatifs se sent menacé par la volonté du gouvernement de développer les « maternelles 4 ans ». Les services de garde éducatifs craignent une chute importante des inscriptions d'enfants de 4 ans dans leurs services et ainsi une baisse de leur rentabilité et pour certains, l'insolvabilité, principalement chez les garderies privées non subventionnées qui éprouvent des difficultés à accueillir le nombre d'enfants prévu à leur permis, et les milieux familiaux non subventionnés. Puis, en novembre 2019, le gouvernement caquiste annonce la fin de la modulation des tarifs, ce qui devrait faire perdre des inscriptions d'enfants aux services de garde éducatifs non subventionnés. Afin de compenser un peu, l'État va

⁵ « Le réseau public de la petite enfance est menacé, selon la CSQ », *Le Devoir*, 12 et 13 mai 2018.

⁶ En 2017, le MF évalue à 13 820 le nombre de personnes non reconnues et à 55 279 les enfants sous leur garde (MF, 2017a).

⁷ Sondage web Léger réalisé pour l'AQCPE, 1002 parents d'enfants de moins de 5 ans ont répondu avec un échantillon pondéré.

⁸ Voir les données à : <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/plaintes/traitees-ministere/Pages/index.aspx>

accorder 3 000 places à tarifs réduits à certaines garderies qui passeront au statut de subventionnées (Chouinard 2019b). D'autre part, le gouvernement semble marquer un certain retour d'intérêt pour le développement de places en CPE et en services de RSG (Fortier 2019).

Évaluation de la qualité des services de garde éducatifs

Une évaluation de la qualité des services de garde éducatifs a été effectuée ; il s'agit de « Grandir en qualité 2014 : Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs » menée par l'Institut de la statistique du Québec. L'étude porte sur la qualité des services offerts par les centres de la petite enfance (CPE) et par les garderies non subventionnées. Pour les premiers, l'étude compare également les résultats avec ceux de 2003 (première édition de Grandir en qualité). La principale conclusion que l'on peut retenir est que la qualité des CPE est meilleure que les autres milieux de garde, même s'il y a matière à amélioration pour afficher la qualité recherchée. L'étude précise que ces résultats sont cohérents avec ce qui ressort dans la littérature scientifique, à savoir que la qualité est inférieure dans les installations à but lucratif comparativement avec celles à but non lucratif (Institut de la statistique, 2014).

Cette conclusion se retrouve aussi dans la recherche pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie, publiée en 2000, « Oui, ça me touche » (Centre for families, 2000). En 2005, une autre étude portant sur la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance fait ressortir que les CPE se retrouvent plus dans la catégorie « bon à excellent » que les garderies, qui elles se retrouvent au niveau « inadéquat » dans l'ensemble :

... plus d'un tiers des CPE se classent dans la catégorie « bon à excellent », alors que moins d'une garderie à but lucratif sur six a été jugée de bonne qualité. On observe le même phénomène pour les services en milieu familial : Presque trois sur dix des CPE en milieu familial sont classés « bon à excellent », alors que seulement un service en milieu familial non régi sur dix atteint un résultat se classant dans cette catégorie. Quant aux services jugés de qualité inadéquate, les garderies à but lucratif et les services en milieu familial non régi sont fortement représentés (Japel et al., 2005, p. 21-22).

Le gouvernement prend, en 2004, un engagement qualité en dévoilant un plan d'amélioration continue de la qualité en service de garde, afin que « chaque service de garde offre des services qui répondent minimalement aux mêmes standards de qualité et ce, partout au Québec, dans tous les types de services de garde éducatifs et, sur toutes les facettes du développement des enfants » (Gouvernement du Québec, 2004, p. 8). La réalité sur le terrain semble toutefois démontrer une autre facette puisque les services de garde éducatifs ne sont pas tous égaux. Le privé a le vent dans les voiles certes mais il n'est pas un exemple de qualité (de service, de la nourriture, des installations, etc.), selon ce que démontrent les différentes études citées ci-haut.

Par ailleurs, et comme nous l'avons mentionné, le rapport du vérificateur général du Québec estime « que le processus d'attribution des 18 000 nouvelles places à contribution réduite (PCR) instauré par le ministère en 2008 n'a pas permis d'accorder des places à des projets de qualité, comme il l'a définie » (Vérificateur général du Québec, 2011, p. 5-3). De plus, « les mesures proposées par le ministère pour améliorer la qualité des services de garde éducatifs n'ont pas suscité l'adhésion

escomptée ou n'ont pas été évalués en termes de résultats » (Ibid). Il semble y avoir une marge entre le plan d'amélioration continue de la qualité en service de garde et ce qui se vit au quotidien. Le nombre de plaintes dans les milieux privés, tel que nous le verrons, est également éloquent à ce sujet.

Les CPE et les garderies sont soumis à des inspections en santé et sécurité afin de voir au respect des exigences demandées aux plans légal et réglementaire. Assujettis à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance et à son règlement, ils doivent également assurer la qualité des services et offrir le programme éducatif demandé. Une qualité des interventions, une qualité des lieux et une qualité des activités doivent être en place. Il semble y avoir une nette différence quant à la qualité assurée sur les lieux ; différence qui semble liée à la rentabilité ou non du service de garde.

Un autre indicateur de la qualité des services de garde éducatifs est le nombre de plaintes à l'encontre d'un service de garde. Comme on le constate au sein des quatre tableaux suivants (2 à 5), on dénote plus de plaintes relatives aux garderies et aux milieux familiaux non régis qu'aux centres de la petite enfance. Les tableaux ne présentent pas les plaintes pour les milieux familiaux régis puisque celles-ci sont traitées par chacun des BC concernés et le MF ne possède pas les données sur ces plaintes.

Afin d'illustrer un peu mieux ces résultats, nous avons établi le ratio de « Plaintes retenues pour traitement » moyen par CPE et garderie (subventionnée et non subventionnées réunies) pour l'année complète 2017-2018 (tableau 1). En moyenne, il y a 4,6 fois plus de plaintes retenues dans une garderie privée que dans un CPE.

Tableau 2 Nombre moyen de plaintes retenues pour traitement reçus par service de garde

Type de service de garde	CPE	Garderie
Nombre de plaintes retenues pour traitement	161	889
Nombre de total de services de garde (installations)	1 562	1947
Nombre moyen de plaintes par service de garde	0,1	0,46

Source : Ministère de la famille. 2019. *Plaintes traitées par le Ministère de la famille.*
<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/plaintes/traitees-ministere/Pages/index.aspx>

Et : MF, 2018. *Nombre de services de garde et de places sous permis. (Données de mars 2018).* https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/places_o.pdf

Tableau 3 – Nombre de plaintes relatives aux services de garde éducatifs à l'enfance régis et nombre de services de garde éducatifs concernés

2018-2019 (1^{er} avril au 31 décembre 2018)							
	CPE	BC	Garderies				Total
			Subventionnées	Non-subventionnées	Non identifiées ¹	Sous-total	
Nombre de plaintes reçues	368	134	449	771	32	1 252	1 754
Nombre de plaintes non retenues	207	133	143	188	32	363	703
Nombre de plaintes retenues pour traitement	161	1	306	583	--	889	1 051
Nombre d'entreprises visées par les plaintes retenues	103	1	132	213	--	345	449
2017-2018							
Nombre de plaintes reçues	550	170	557	1 080	33	1 670	2 390
Nombre de plaintes non retenues	293	149	151	227	33	411	853
Nombre de plaintes retenues pour traitement	257	21	406	853	--	1 259	1 537
Nombre d'entreprises visées par les plaintes retenues	142	13	166	275	--	441	596

1) Il n'a pas été possible de déterminer si ces plaintes concernent des garderies subventionnées ou non subventionnées, parce que le plaignant n'a pas identifié la garderie.

Source : Ministère de la famille. 2019. *Plaintes traitées par le Ministère de la famille.*
<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/plaintes/traitees-ministere/Pages/index.aspx>

Tableau 4 - Résultat du traitement des plaintes retenues, relatives aux services de garde éducatifs à l'enfance régis

2018-2019 (1^{er} avril au 31 décembre 2018)						
	CPE	BC	Garderies			Total
			Subventionnées	Non-subventionnées	Sous-total	
Nombre de plaintes retenues réglées avec mesures correctives	27	--	53	98	151	178
Nombre de plaintes retenues réglées sans mesures correctives	93	1	190	380	570	664
Nombre de plaintes retenues en traitement ¹	41	--	63	105	168	209
Total	161	1	306	583	889	1 051
2017-2018						
Nombre de plaintes retenues réglées avec mesures correctives	33	3	61	206	267	303
Nombre de plaintes retenues réglées sans mesures correctives	210	16	313	629	942	1 168
Nombre de plaintes retenues en traitement ¹	14	2	32	18	50	66
Total	257	21	406	853	1 259	1 537

1- En traitement au 4 février 2019.

Source : Ministère de la famille. 2019. *Plaintes traitées par le Ministère de la famille.* <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/plaintes/traitees-ministere/Pages/index.aspx>

Tableau 5 - Nombre de plaintes relatives aux milieux accueillant des enfants sans détenir un permis ou une reconnaissance et nombre services de garde concernés

2018-2019 (1^{er} avril au 31 décembre 2018)			
	Installations	Milieux familiaux	Total
Nombre de plaintes reçues	168	793	961
Nombre de plaintes retenues pour traitement	155	729	884
Nombre de services de garde visés par les plaintes retenues	74	341	415
2017-2018			
Nombre de plaintes reçues	172	532	704
Nombre de plaintes retenues pour traitement	148	373	521
Nombre de services de garde visés par les plaintes retenues	69	179	248

Source : Ministère de la famille. 2019. *Plaintes traitées par le Ministère de la famille.*
<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/plaintes/traitees-ministere/Pages/index.aspx>

Tableau 6 - Résultat du traitement des plaintes retenues, relatives aux milieux accueillant des enfants sans détenir un permis ou une reconnaissance

2018-2019 (1^{er} avril au 31 décembre 2018)			
	Installations	Milieux familiaux	Total
Nombre de plaintes retenues réglées avec mesures correctives	29	100	129
Nombre de plaintes retenues réglées sans mesures correctives	86	499	585
Nombre de plaintes retenues en traitement¹	40	130	170
Total	155	729	884
2017-2018			
Nombre de plaintes retenues réglées avec mesures correctives	47	123	170
Nombre de plaintes retenues réglées sans mesures correctives	95	250	345
Nombre de plaintes retenues en traitement¹	6	--	6
Total	148	373	521

Source : Ministère de la famille. 2019. *Plaintes traitées par le Ministère de la famille.*
<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/plaintes/traitees-ministere/Pages/index.aspx> En traitement au 4 février 2019.

Les effets sociétaux de la politique des services de garde éducatifs

Les effets de cette politique de garde, en lien avec la politique familiale du gouvernement, dont entre autres le développement de l'accès aux congés de maternité, parental et des pères, ont permis au Québec de connaître une transformation sociale d'envergure sur plusieurs dimensions :

En une seule décennie, le Québec est passé de la dernière à la première position en ce qui a trait à de nombreux indicateurs sociaux importants. Alors qu'elle détenait le plus faible taux de femmes au travail du Canada, la province affiche maintenant le taux le plus élevé. Et alors qu'auparavant les Québécoises étaient moins susceptibles d'aller à l'école postsecondaire que leurs homologues du reste du Canada, aujourd'hui elles sont les plus nombreuses. De plus, les résultats au Québec de tests standardisés au primaire et au secondaire sont passés d'inférieurs à la moyenne canadienne à un niveau supérieur à la moyenne. Bien qu'elles travaillent plus, les Québécoises ont un plus grand nombre d'enfants et les pères s'impliquent plus dans leur éducation. Une proportion de 82 % des pères profite d'un congé payé après la naissance de leurs enfants, comparativement à tout juste 12 % dans le reste du pays. De plus, les programmes pour la petite enfance qui permettent aux mères de travailler ont réduit le taux de pauvreté des enfants du Québec de 50 %. Finalement, dans le cadre d'une analyse qui devrait attirer l'attention des décideurs politiques de tous les pays, l'économiste montréalais Pierre Fortin révèle que les recettes fiscales provenant des mères qui peuvent travailler en raison des programmes pour enfants à faible coût couvrent tous les frais du système québécois (McCain et al., 2011, p 2).

De plus, l'écart de réussite scolaire entre les jeunes issus de familles pauvres et ceux issus de familles aisées au Québec disparaît lorsque les premiers fréquentent un CPE. Les effets persistent même en 6^e année (12 ans d'âge) (Laurin et al. 2015).

Les principales limites de cette transformation des services de garde éducatifs au Québec ont été le manque de places en services de garde éducatifs régis malgré la forte croissance du nombre de places, la faible fréquentation des enfants venant de milieux familiaux défavorisés (soit ceux qui bénéficieraient le plus des services de garde éducatifs) et la faible présence d'enfants à besoins particuliers (handicapés, troubles du comportement, etc.)

Globalement, il s'agit d'une des dernières grandes politiques de type État-providence à avoir été adoptée au Québec, suite aux pressions d'une large coalition de mouvements sociaux et du mouvement syndical. Un autre résultat fortement significatif de cette lutte fut l'établissement d'un rapport salarial de type démocratie salariale dans les CPE (dans la classification de Bélanger-Lévesque, 1994). Ce rapport salarial repose sur l'adoption de conventions collectives caractéristiques du compromis salarial fordiste, mais étendu pour les assurances et le fonds de pensions par des dispositions budgétaires et réglementaires, aux non syndiquées si bien que 100% des salariées des services de garde éducatifs subventionnés en institution et dans le milieu familial régi sont couverts par ces régimes d'assurances, (et de retraite pour les éducatrices en installations subventionnées) et que près de 100 % des éducatrices en CPE, incluant les non syndiquées, sont couvertes par les principales dispositions négociées par les travailleuses des milieux syndiqués, ce qui est contre factuel à la tendance en Amérique du Nord. Ce secteur présente aussi une autre tendance contre factuelle à la diminution ou stagnation de la syndicalisation en

Amérique du Nord. Aujourd'hui près de 50 % des salariées des CPE sont couvertes par une convention collective et 100% des éducatrices en milieu familial subventionné sont syndiquées selon un régime juridique particulier. Par contre, un peu moins de 1% des salariées dans les garderies privées sont syndiquées. Selon un représentant syndical rencontré, le montage financier de plusieurs garderies privées fait en sorte qu'il reste peu de profits dans l'entreprise « garderie », celle-ci faisant affaire avec d'autres entités, appartenant à la même personne, vers qui des sommes d'argent sont redistribuées. Par exemple, une personne peut créer une compagnie pour l'achat de la bâtisse, et louer cet espace à sa garderie à un loyer tel qu'il reste peu de profit dans la compagnie « garderie ». Cette situation rendrait difficile une amélioration des conditions de travail en cas de syndicalisation (Entrevue B7).

Le rapport salarial est aussi qualifié de démocratie salariale par la volonté alors généralement partagée par les directions des CPE et les éducatrices de conserver, du moins jusqu'aux années 2006, une co-gestion ou un mode de gestion féministe de l'organisation (Gravel et al. 2007). Finalement, les rapports sociaux entre les organisations et acteurs du réseau et le MFE relevaient principalement d'une co-construction de la politique publique, des normes, règlements et règles de reddition de compte (Briand et al., 2006, Vaillancourt 2009, Lévesque 2014). Nous verrons que ces rapports sociaux de type réseau se transformeront en rapports sociaux de type réseau hiérarchisé.

Le réseau des services de garde éducatifs

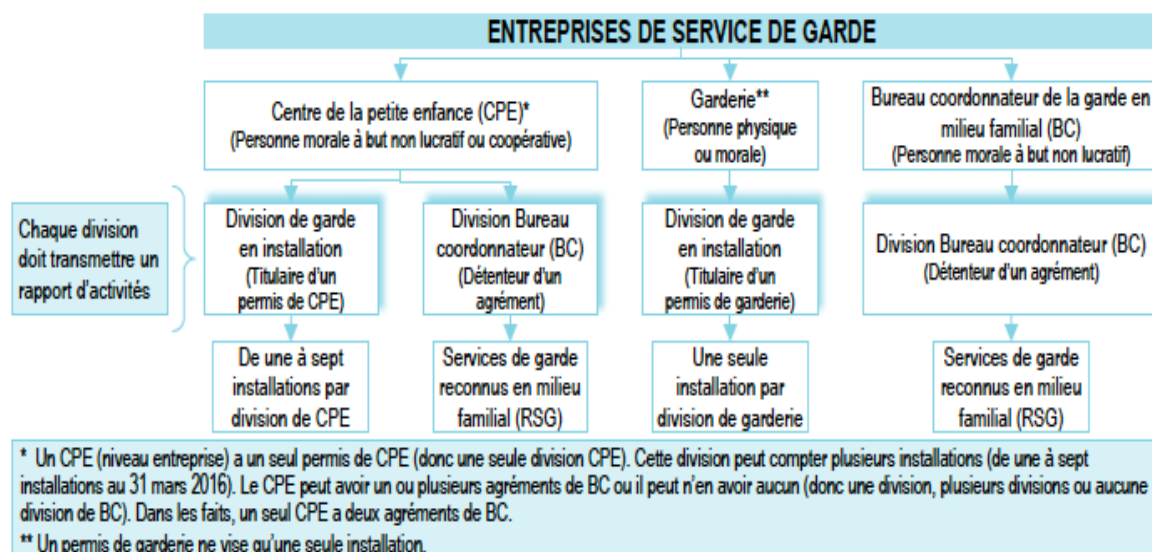
Au niveau local

Le réseau des services de garde éducatifs est composé de 5 types de services de garde éducatifs (tableau 1), si on exclut les garderies illégales et la garde par les parents à la maison. Au Québec, le secteur des services de garde éducatifs se divise en deux principales catégories :

- Les services de garde éducatifs en installation : les centres de la petite enfance (CPE) et les garderies (subventionnées et non subventionnées);
- Les services de garde éducatifs en milieu familial : ceux offerts par des responsables d'un service de garde (RSG) et dont les services sont supervisés par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial (BC); et les services de garde éducatifs en milieu familial non reconnus et non subventionnés;

La structure des services de garde éducatifs en installation compte trois niveaux : l'entreprise de services de garde éducatifs à l'enfance, la division et l'installation. Le niveau « installation » existe uniquement dans le cas de la garde en installation (voir le schéma 1). Un CPE ou une garderie privée subventionnée peuvent avoir jusqu'à un maximum de cinq installations⁹ alors que la garderie privée non subventionnée peut en avoir plus que 5 (MF, 2019f, p. 4).

Schéma de la structure des services de garde éducatifs à l'enfance



Source : MF, 2019f, p. 4

⁹ En 2016, 1 CPE a six installations et un autre en a sept. Ces cas existaient avant que le gouvernement limite le nombre de permis à cinq installations maximum (MF, 2019f, p. 4).

Essentiellement, quatre groupes de travailleuses sont impliquées dans les services de garde éducatifs *en installation* : les éducatrices qualifiées ou non, la direction, les employées de bureau et la cuisinière. L'entretien ménager est soit fait à l'interne ou sous-traité et se fait le soir ou la nuit. Toutefois, il arrive que les éducatrices s'occupent du nettoyage / stérilisation des jouets. Dans un service de garde en installation (en moyenne 60 places), il y a en moyenne 10,8 éducatrices¹⁰, 1,3 directrice et 1,9 « autre membre du personnel », souvent une commis-comptable ainsi qu'une cuisinière. Selon la taille de l'installation ou si le service de garde compte plus d'une installation, il pourra y avoir une directrice adjointe, une technicienne en éducation spécialisée et une deuxième employée de bureau.

Les services de garde éducatifs en installation constituent dans la majorité des cas des groupes d'enfants par tranches d'âges, suivis par une combinaison de groupes d'âges définis et multiâges.

Tableau 7. Pourcentage d'utilisation des modes de fonctionnement des groupes d'enfants par type d'installations, 2016

Mode de fonctionnement	CPE %	Garderies subventionnées %	Garderies non subventionnées %
Groupes multiâges	7,3	3,2	12,1
Groupes d'âges définis	66,5	79,9	67,8
Groupes multiâges et groupes d'âges définis	26,2	16,9	20,1

Source : MF, 2019f, p. 45.

Les services de garde éducatifs en installation sont offerts quasi exclusivement sur un horaire de jour sur semaine, les autres modes de garde les plus offerts étant à temps partiel (dans 61,4 % des CPE, 19,4 % des garderies subventionnées et 57,8 % des garderies non subventionnées) suivis de l'offre de garde sur appel (25,6 % des CPE, 12,1 % des garderies subventionnées et 5,5 % en garderies non subventionnées (MF, 2019f, p. 46). On trouve une offre de services de garde éducatifs en milieu familial du même type, soit essentiellement de jour (MF, 2019f, p. 48).

Peu de garderies en général offrent des services de garde éducatifs de soir, nuit ou de fin de semaine. Selon une directrice d'un service de garde dans un milieu de travail dont les activités se déroulent 24 heures par jour, le MFE ne semble pas tellement ouvert à cette situation malgré les discours en sens inverse :

... J'ai été obligée de couper mes heures d'ouverture et de fermeture parce que le Ministère ne me finance que sur 10 heures. Puis moi, j'étais ouverte 12,5 heures et j'ai fait un beau trou (budgétaire, n.d.a.). Parce que mon enfant est financé pour 2 collations et un diner. Or, un enfant qui entre au service de garde de soir ou de nuit n'aurait pas le même financement. Ici, il y a des employés qui font des (quarts de travail) douze heures, je suis obligée de leur charger (Entrevue A1).

¹⁰ Les CPE ayant plus de places à leurs permis en moyenne, leur nombre moyen d'éducatrices est de 13,8; comparativement à 10,4 pour les garderies privées subventionnées et 6,6 pour les garderies non subventionnées. (Notre compilation à partir des données du MF : MF, 2019f, p. 4 et 65.

Pour les services de garde éducatifs en *milieu familial subventionné*, il y a habituellement une seule éducatrice, qui doit au minimum avoir la formation suivante : une formation d'une durée minimale de 45 heures portant notamment sur la sécurité, sur la santé et l'alimentation des enfants, sur le développement de l'enfant et sur le programme éducatif. Elle doit aussi réussir un cours de secourisme adapté à la petite enfance. Selon le nombre d'enfants, une aide éducatrice peut travailler à temps plein ou à temps partiel. Celle-ci n'a pas à détenir une formation particulière. Nous n'avons pu trouver de données nationales sur les formations détenues par ces éducatrices mais nos entrevues ont révélé une grande variété de cas : de la détention du diplôme de secondaire 5 à une maîtrise en gestion de projet, à des RSG ou privées non reconnues qui détenaient une AEC ou un DEC en éducation spécialisée à la petite enfance.

Ces éducatrices offrent des services de garde éducatifs sur une période de 10 heures chaque jour (9,9 en moyenne, MF, 2019f, p. 91), auxquelles il faut ajouter selon les entrevues que nous avons réalisé environ 2 à 5 heures de plus par jour pour les autres tâches reliées à leur service de garde.

Dans tous les services de garde éducatifs en milieu familial, les éducatrices se chargent de l'entretien, des repas, des courses et de leur gestion budgétaire ainsi que des rapports au MFE et de la production des feuillets à remettre aux parents pour fin d'impôts. Certaines éducatrices en milieu familial recourent aux services de commis comptables ou de comptables pour les aider à préparer les dossiers pour les fins de l'impôt et pour le BC.

Pour les *services de garde éducatifs en milieu familial non régis*, il y a une seule éducatrice qui ne peut compter plus de 6 enfants dans son service et ne peut se faire remplacer. Cette contrainte imposée par le gouvernement en 2018, pour une entrée en vigueur en 2019, est fortement critiquée par ces éducatrices. Elles peuvent avoir des rendez-vous médicaux ou autres pour elles-mêmes ou pour leurs enfants, ou avoir d'autres obligations ponctuelles de jour, et doivent alors aviser les parents, d'avance si possible, qu'elles devront fermer leur service de garde. Cette obligation devient alors une contrainte de plus pour les parents, lesquels peuvent alors chercher un autre type de service de garde moins contraignant. Même si on ne connaît pas le chiffre, des éducatrices en milieu familial non reconnu ont indiqué sur la page *Facebook* de leur groupe d'appartenance devoir fermer leur service de garde, soit parce qu'elles anticipaient ces difficultés, soit parce qu'elles éprouvaient des difficultés à combler toutes leurs places.

Dans les prochaines sous-sections, nous décrivons sommairement chacun des types de services de garde éducatifs.

Les CPE

Un CPE est une organisation à but non lucratif, une entreprise d'économie sociale, qui offre des services de garde éducatifs à contribution réduite dans une ou des installations. La capacité maximale est de 80 enfants par installation. Le conseil d'administration des CPE est composé d'un minimum de sept membres, dont au moins deux tiers de parents usagers des services de garde éducatifs, un maximum de deux membres du personnel ainsi qu'au moins une personne qui provienne de

l'extérieur du service de garde. Les CPE doivent avoir une politique d'admission des enfants. Ils doivent porter une mission qui soit plus large que les seuls services qu'ils rendent aux familles et ainsi englober toute la petite enfance.

Un CPE comporte toujours une division de garde en installation, c'est-à-dire qu'il est titulaire d'un permis de CPE, et il peut avoir une division de garde en milieu familial, c'est-à-dire qu'il peut aussi être titulaire d'un agrément de BC. Dans le cadre des opérations « rapports d'activités », au niveau de l'entreprise, on appelle CPE, le CPE qui ne possède pas d'agrément pour coordonner la garde en milieu familial. Cette entreprise n'a qu'une seule division (division de CPE), qui compte d'une à sept installations. Face à la concurrence accrue des garderies privées, certaines directions de CPE prennent un virage marketing pur tenter de développer une image de marque et des programmes particuliers afin de se démarquer.

On appelle CPE-BC l'entreprise qui bénéficie d'un agrément de BC. Celle-ci comporte deux divisions : une division de CPE et minimalement une division de BC. La division de CPE compte d'une à sept installations; cependant, pour les entreprises qui ont plus de cinq installations, il s'agit de droits acquis, puisque l'article 8 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance stipule que le demandeur de permis de CPE peut avoir un maximum de cinq installations. Il est à noter que pour certaines questions du rapport d'activités des CPE, il faut répondre selon l'installation. Quelques organismes à but non lucratif (OBNL) autres que des CPE détiennent un agrément de BC; on les appelle BC tant au niveau de l'entreprise qu'à celui de la division (MF, 2015b, p. 6).

Les garderies subventionnées

Une garderie est, de manière générale (il existe certaines exceptions), une entreprise à but lucratif qui procure des services de garde éducatifs en installation. Comme les CPE, le maximum d'enfants permis est de 80. Les garderies privées doivent instaurer un comité consultatif, qui se veut non décisionnel et qui doit comprendre au moins cinq parents utilisateurs des services.

Comme pour les CPE, les garderies privées subventionnées doivent détailler leur projet général, y incluant leur projet pédagogique. Ainsi, dans une des garderies visitées, laquelle comporte trois installations, le projet de garderie se veut résolument égalitariste avec une pédagogie particulière (Reggio – méthode axée sur la créativité, le co-apprentissage enfants – éducatrices, la résolution de problèmes, un local spécifique pour les arts, une salle de motricité). Ainsi :

J'ai fait le projet et j'ai eu les places, ma vision c'était vraiment d'ouvrir un service de garde en milieu défavorisé en y intégrant les enfants à besoin particulier et le multiculturalisme. C'était important que mes installations soient le reflet d'une société. Une société idéale dans le sens ou une société où on va montrer aux enfants à être tolérants entre eux, donc tolérants tant aux niveaux sociaux, économiques, euh au niveau ethnique, au niveau religieux, au niveau aussi qu'on pourrait dire parce que les enfants à besoins particuliers ont des retards, donc qu'ils soient capables de voir que ces enfants-là sont pareils comme eux autres. Ils ont des différences, mais il y a pleins de choses qui sont pareilles aussi. Fait que le pari que je fais, c'est que si on peut éduquer ces enfants-là au travers toutes les différences et qui deviennent des adultes tolérants, on va avoir une société beaucoup plus juste (Entrevue A5).

Cette garderie privée réalise des économies d'échelles dans la gestion, l'entretien et dans la cuisine (3 installations de 80 places), ce qui lui permet d'investir en formation du personnel et en matériel pédagogique et de créer un poste de coordonnatrice en pédagogie, malgré les coupures budgétaires.

En Outaouais, tous les services de garde éducatifs (privé et CPE) font face à la concurrence salariale de l'Ontario et du gouvernement fédéral. Cumulé au faible nombre d'étudiantes qui finissent en techniques de services de garde éducatifs au CEGEP, il y a une difficulté de recrutement d'éducatrices formées. Cumulé aux congés de maternité et à la vague de retraites qui se prépare dans le secteur, les responsables des services de garde éducatifs en installations sont inquiètes pour l'avenir.

En général, les garderies privées subventionnées (ainsi que les CPE non syndiqués), ont des politiques de gestion du personnel (soit réalisées par des consultants ou des membres du Conseil d'administration ou la direction de la garderie) et ont des réunions d'équipes.

Les garderies non subventionnées

Jusqu'en décembre 2017, il était plus facile d'obtenir un permis pour une garderie non subventionnée que pour une garderie subventionnée. Il faut désormais tenir compte de l'état des places offerts par régions et sous-régions. En effet, les garderies privées non subventionnées ont de la difficulté à aller chercher le nombre d'enfants maximum prévu à leur permis et à les retenir. Dans une enquête du MF en 2014, le taux d'inscription annuel moyen se situe à 70 % (MF, 2014a, p. 30) si bien que 89 % des répondants souhaiteraient offrir des places à contribution réduite. Face à cette situation, depuis le 13 décembre 2017, un demandeur de permis de garde doit démontrer au MF « la concordance du projet avec les besoins de services de garde éducatifs et les priorités de développement de ces services dans le territoire où le demandeur veut s'établir »¹¹. Le Ministère espère ainsi renforcer la pérennité des services de garde éducatifs existants et la réduction des déficits estimés et assurer une meilleure répartition sur le territoire.

Le demandeur de permis de garderie non subventionnée doit remplir les conditions de recevabilité suivantes :

- utiliser le formulaire prescrit dûment rempli et signé;
- remettre un chèque visé, un mandat-poste ou une traite bancaire (du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2019, la somme requise est de 1 590 \$) à l'ordre du ministre des Finances;
- remettre une copie certifiée conforme de l'acte constitutif, si la personne qui demande le permis est une personne morale;
- démontrer la conformité juridique du demandeur (copie de la déclaration d'immatriculation ou de la déclaration initiale inscrite au registre des entreprises).¹²

¹¹ <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/cpe-garderies/ouverture-sg/Pages/index.aspx>

¹² <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/cpe-garderies/ouverture-sg/Pages/index.aspx>

En plus de démontrer, « à la satisfaction du ministre, la faisabilité, la pertinence et la qualité de leur projet ». Ainsi, la région de Montréal est globalement considérée comme en équilibre ou en faible déficit de places en 2018, et devrait être en surplus ou à l'équilibre en 2021 tout comme l'Outaouais.

Les ressources de garde en milieu familial (RSG)

Il s'agit d'un service offert par une personne à son lieu de résidence. Depuis le 1^{er} juin 2006, cette dernière doit être reconnue comme responsable d'un service de garde par un BC de la garde en milieu familial qui lui émettra une accréditation. La responsable du service de garde ne peut accueillir plus de six enfants, à moins d'être assistée d'une autre personne adulte. Elle peut alors accueillir jusqu'à 9 enfants. Cette reconnaissance est la condition essentielle permettant aux RSG de demander à obtenir des places subventionnées, aussi nommées « à tarif réduit ».

Les ressources de garde en milieu familial non reconnues (PNR)¹³

Il n'y a aucune obligation d'être reconnue par un bureau coordonnateur pour opérer un service de garde en milieu familial. En effet, il est possible pour une personne de proposer des services de garde éducatifs non régis à un maximum de six enfants à sa résidence. Par contre, « si elle accueille de sept à neuf enfants, elle doit absolument être reconnue par un bureau coordonnateur et être assistée par une autre personne adulte » (MF, 2015b). Le gouvernement libéral a toutefois annoncé en mai 2015 son intention de régir les services de garde éducatifs en milieu familial qui ne sont pas sous son contrôle (Richer, 2015). Essentiellement, les responsables de ces services de garde éducatifs doivent obtenir une attestation des services de police à l'effet qu'elles ou des membres de la famille qui habitent dans cette maison, n'ont pas d'empêchements¹⁴, avoir suivi un cours de secourisme de 8 heures (renouvelé aux trois ans par 6 heures de cours), et une obligation d'éviter des pratiques inappropriées (ex : langage abusif, mesure dégradantes, dénigrement, menace, etc.). Le ministère se réserve le droit d'inspecter et de sanctionner monétairement et d'aller jusqu'à l'interdiction de tenir un service de garde pour une durée de deux ans. Le MF peut agir suite à des plaintes ou à des visites à l'improviste (MF, 2018a).

Les maternelle 4 ans

Vu l'importance que l'actuel gouvernement veut accorder à ce type de service de garde et les conséquences que le développement de ces maternelles pourraient avoir sur les autres types de services de garde éducatifs, nous en donnons quelques caractéristiques. Il s'agit d'un projet pilote initié par le gouvernement précédent pour tenter de rejoindre les enfants des milieux défavorisés qui fréquentent beaucoup

13 Appellation du MF : PNR, pour Personne non reconnue.

14 Une « attestation d'absence d'empêchement » est le document délivré par un corps de police du Québec attestant que les banques de données qui lui sont accessibles ne contiennent aucun renseignement nécessaire à l'établissement de la présence d'un empêchement. Selon l'article 27 de la Loi sur les services de garde éducatifs : la recherche porte sur toute inconduite à caractère sexuel, toute omission de fournir les choses nécessaires à la vie et toute conduite criminelle d'un véhicule à moteur, sur tout comportement violent, acte de négligence criminelle et fraude ainsi que sur tout vol, incendie criminel et délit relatif aux drogues et stupéfiants.

moins les services de garde éducatifs. L'hypothèse du Ministère étant que les parents de ces enfants se sentiront plus à l'aise de laisser leurs enfants fréquenter ces maternelles. Dans les maternelles, aux objectifs habituels des services de garde éducatifs, on ajoute des objectifs de début de scolarisation. Le ratio éducatrice/enfant peut aller jusqu'à 18 alors qu'il est de 10 enfants pour les 4 ans en services de garde éducatifs (Alarie 2019). Le gouvernement caquiste élu en 2018 propose d'étendre à tous les enfants les maternelles 4 ans, tout en conservant le choix pour les parents de laisser leurs enfants en services de garde éducatifs. Ce projet tarde car plusieurs commissions scolaires ont indiqué manquer à la fois de personnel et d'espace pour accueillir ces maternelles. Les parents pour leur part peuvent y voir, outre le choix pédagogique d'une scolarisation précoce, une gratuité durant l'année scolaire pour la section de la journée passée en maternelle, tout en ayant à payer pour les 4h15 restantes que les enfants devront passer en services de garde éducatifs scolaire. Par ailleurs, les maternelles 4 ans étant ouverte 182 jours par an, les parents devront payer pour des services de garde éducatifs ou des camps de jour pour le reste de l'année, et ces camps sont habituellement plus coûteux que les services de garde éducatifs (Scali 2019).

Les autres types de services de garde éducatifs craignent que le développement massif voulu par le gouvernement des places en maternelles 4 ans entraîne une chute importante des inscriptions de ces enfants dans leurs services et ainsi une baisse de leur rentabilité et pour certains, l'insolvabilité, principalement chez les garderies privées non subventionnées qui éprouvent des difficultés à accueillir le nombre d'enfants prévu à leur permis et les milieux familiaux non subventionnés (Ministère de l'éducation et de l'enseignement supérieur 2019). Les enfants de 4 ans et plus représentent 25,9 % de tous les enfants inscrits dans un service de garde au Québec en 2016 (MF, 2019f, p. 43)

Les services de garde éducatifs illégaux

Le gouvernement du Québec connaît la réalité des services de garde éducatifs illégaux. Un service de garde est jugé illégal si une personne reçoit plus de six enfants sans être titulaire d'un permis délivré par le Ministère de la famille ou encore sans être reconnue par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial.

Or, les garderies illégales peuvent faire de bonnes affaires grâce à l'État. Elles facturent aux parents un tarif de 30\$ ou 35\$ par jour, par exemple. Mais même si elles violent la loi en n'ayant pas de permis, certaines remettent des reçus pour que les parents puissent toucher le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. Grâce à ce crédit d'impôt, les parents obtiennent le remboursement d'une bonne partie de leurs frais. Et l'État de retrouve ainsi à soutenir financièrement des garderies illégales. Le ministre de la Famille est au fait de cette pratique depuis des années, mais il n'en connaît pas l'ampleur exacte (Chouinard, 2013a).

Un autre cas est également jugé illégal : lorsqu'une personne utilise un nom qui comporte les mots « garderie » ou « CPE » dans l'appellation de son service de garde alors qu'elle n'a pas de permis délivré par le Ministère de la famille.

Le gouvernement a mis de l'avant une stratégie pour contrer la garde illégale afin que l'ensemble des enfants puisse fréquenter un milieu de garde sain et sécuritaire et que les parents connaissent les avantages d'un service de garde reconnu de qualité. Cette

stratégie d'action a été mise en place pendant trois ans, soit d'avril 2013 à mars 2016, et visait principalement quatre axes d'intervention (MF, 2013c, p. 3-4) :

- Amélioration de l'accès à un réseau de services de garde éducatifs régis (notamment créer 25 000 places à contribution réduite d'ici 2016) ;
- Sensibilisation des services de garde éducatifs légaux et promotion des services de garde éducatifs régis ;
- Détection des situations de garde illégale ;
- Application des sanctions au regard de la garde illégale.

Pour le Ministère de la famille, la priorité est d'assurer la santé et la sécurité des enfants qui fréquentent le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance du Québec. En juin 2015, le Ministère de la famille a mis en place une Politique d'inspection des services de garde éducatifs illégaux afin de s'assurer du respect de la Loi sur les services de garde éducatifs. Le Ministère a notamment le pouvoir de mener des inspections et des enquêtes, s'il y a lieu.

Au niveau régional

Dans plusieurs régions, il existe des regroupements de CPE et de garderies privées (formels ou informels¹⁵), des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial subventionné, des agences de placement de personnel, des entreprises à but lucratif ou non lucratif qui offrent des services d'éducation, juridiques, de gestion, etc., souvent spécialisés dans le secteur des services de garde éducatifs, ainsi que des CEGEPs qui offrent des DEC et des AEC (Attestations d'études collégiales) en Techniques d'éducation à l'enfance.

Jusqu'en 2015, les budgets annuels des CPE et des garderies subventionnées leur permettaient de soutenir davantage la formation continue de leur personnel et la vie associative, via les regroupements régionaux et national.

Les agences, ou services de remplacement de personnel, sont constitués principalement sur une base municipale ou régionale. Ces services sont offerts par des regroupements régionaux de centres de la petite enfance ou par des entreprises privées à but lucratif. Le but de ces services de remplacement est de combler des postes rapidement lors de remplacements et ce, à leurs membres ou à des services de garde éducatifs non membres. Les postes à combler sont généralement ceux d'éducatrices, de cuisinières mais aussi pour des postes administratifs.

Le placement de personnel est un petit marché dans les services de garde éducatifs pour trois raisons : le prix chargé par les agences ne permet pas ou permet seulement une faible économie au service de garde, ces services de placement disposent rarement d'éducatrices qualifiées et de cuisinières, les personnels les plus en demande. Finalement, le mode de reddition de compte au Ministère a été modifié, ce qui rend l'utilisation de ce service coûteux :

¹⁵ Par exemple, en Outaouais, une directrice d'une garderie privé subventionnée a invité d'autres directrices de garderies à se concerter pour créer un groupe d'achats regroupés. Dans le secteur des DPE, la Coop Williams offre un service d'achat regroupé à tous les CPE membres. <https://www.william.coop/>

« ... avant... on pouvait faire affaire avec des agences puis il n'y avait pas de répercussions, au contraire notre nombre d'éducatrices non qualifiées n'apparaissait pas quand on prenait une agence. Maintenant, ce n'est plus du tout ça, alors, ça nous pénalise d'utiliser une agence » (Entrevue A5).

Face aux difficultés de trouver des éducatrices qualifiées auprès des agences de placement de personnel, les services de garde éducatifs trouvent des solutions qui vont rendre le marché des agences de placement du personnel encore plus difficile. Par exemple, un CPE, en accord avec ses employées syndiquées, a créé un poste d'éducatrice permanente volante. Celle-ci fait principalement les après-midi et fins de journées et se voit garantir un horaire de travail comportant entre 60 et 80 heures par deux semaines. De plus, les parents collaborent plus qu'il y a une dizaine d'années avec le CPE.

« Ils comprennent l'effet des compressions budgétaires et indiquent à chaque semaine quand leur enfant sera absent, ce qui me permet de mieux gérer les horaires de travail de mes deux éducatrices permanentes volantes. Tout le monde s'adapte... et là, le danger, c'est que le Ministère se dise : on peut encore couper » (Entrevue A1).

Au niveau national

Au niveau national, les principaux acteurs sont le MF, le Conseil du Trésor (négociations collectives), les regroupements provinciaux des divers types de services de garde éducatifs (par exemple, Association québécoise des CPE, Association des garderies privées du Québec, Ressources pour RSG non-accréditées mais reconnues par les parents, etc.) et les regroupements syndicaux.

Chaque type de services de garde éducatifs possède au moins un regroupement provincial. Ces regroupements ont pour but le développement professionnel et gestionnaire de leurs membres et la défense de leurs intérêts. Les projets de politiques et règlements touchant aux CPE ou plus largement aux services de garde éducatifs au Québec, ont toujours été largement discutés avec les acteurs du secteur, au moins jusqu'aux années 2005. Plusieurs règles, normes et pratiques de gestion étaient inspirées des pratiques développées dans des CPE ou des regroupements de CPE ou correspondaient à des demandes du réseau des CPE auprès du ministère. De plus, le MF développait la plupart du temps ces règles et outils en concertation avec ce réseau de CPE (Briand, et al. 2006). Le ministère finançait en partie les regroupements régionaux et nationaux de services de garde éducatifs afin qu'ils puissent soutenir le développement de leurs membres et les représenter dans les divers comités d'étude et de consultations du MF autour d'éléments comme la réglementation, les règles budgétaires, les orientations de la politique des services de garde éducatifs, etc.

Les regroupements incitent à la création, ou participent, à divers comités d'études sur des enjeux soulevés par leurs membres. Par exemple, un regroupement a mis à jour le problème des hausses importantes de loyer des CPE (dans certains cas de 2 \$ à 15 \$ le pied carré) qui sont hébergés dans des locaux de commissions scolaires. Leurs membres ont partagé leur expérience, leurs analyses, ont entrepris des discussions avec la commission scolaire, puis d'autres regroupements régionaux se sont joints à la réflexion et sont entrés en discussion avec leurs commissions scolaires et avec le

Ministère de l'Éducation pour inciter les commissions scolaires à diminuer leurs hausses de loyers et le ministère à financer ces diminutions de loyers (Entrevue C1).

Des regroupements vont parfois s'associer aux organisations syndicales et vont ajouter des actions de pression politique, manifestations, etc., afin d'influencer les politiques publiques. Vu le poids du réseau des services de garde éducatifs à but non lucratif au Québec, leurs actions avaient une portée significative sur celles-ci.

Vers l'entreprise réseau hiérarchisée

Le réseau, d'une part, et plusieurs CPE, d'autre part, connaissent une tendance à la hiérarchisation. À mesure que l'État voit sa part du financement des services de garde éducatifs croître de même que ses règles, directives, exigences de reddition de comptes et sa surveillance sur les services de garde éducatifs, les relations entre les différents acteurs impliqués se transforment vers une situation d'entreprise réseau hiérarchisée avec le MF comme acteur principal, lequel s'éloigne de la notion de co-construction de la politique et des règles des services de garde éducatifs (Voir également Vaillancourt 2009, Lévesque 2014, Briand et al. 2006). Les politiques et pratiques du MF influencent de plus en plus les rapports de travail et l'organisation du travail.

Au niveau local

Selon plusieurs représentantes syndicales rencontrées, on assisterait dans plusieurs CPE à une hiérarchisation accrue de leur fonctionnement, laquelle se manifeste par un recul de la co-gestion, un durcissement patronal aux tables de négociation, des demandes de plusieurs CPE de diminuer le nombre d'employées sur le CA, un rehaussement de l'écart salarial entre les directrices et les éducatrices. De façon systémique, le développement majeur des garderies privées contribue à étendre les modes de gestion hiérarchiques puisque ces garderies n'ont pas d'obligation de conseil d'administration ouverts aux parents et employées (mais ont un comité de parent) et sont rarement syndiquées (1,7 % des garderies subventionnées le sont).

En moyenne, les comités de parents dans les garderies subventionnées et non subventionnées tiennent 4 réunions par an dans 69,4 % des cas comparativement à entre 10 à 12 réunions dans 30,2 % des CPE et 5 à 9 réunions dans 60 % des CPE. Plus de 40 % des CPE ont offert des formations aux membres de leurs conseils d'administration (MF, 2019f, p. 12 et 14). Les conseils d'administration des CPE, sur lesquels siègent une ou deux employées, sont décisionnels, ce qui n'est pas le cas des comités de parents dans les garderies privées. Dans celles-ci, le comité de parent est seulement consultatif.

Selon l'article 32 de la *Loi sur les services éducatifs à l'enfance*, les comités de parents sont consultés sur

- tous les aspects touchant la garde des enfants reçus à la garderie, notamment sur :*
- 1° l'application du programme éducatif ;*
 - 2° l'acquisition et l'utilisation du matériel éducatif et de l'équipement ;*
 - 3° la localisation ou le changement de localisation de l'installation ;*
 - 4° l'aménagement et l'ameublement ;*
 - 5° les services fournis ;*
 - 6° le traitement des plaintes.*

Dans les CPE, le conseil d'administration sanctionne les décisions relatives à ces sujets et prend les décisions aussi sur tous les autres aspects de la gestion, que ce soit l'achat ou la location du bâtiment, le plan d'effectifs, les projets d'agrandissement, assume la fonction d'employeur et adopte le projet de convention collective (lorsque les employées sont syndiquées) ou les diverses politiques du personnel, etc.

Malgré ceci, il subsiste tout de même des rapports de travail participatifs, davantage dans les CPE syndiqués que dans les autres services de garde éducatifs en installation. Nous présentons des données plus élaborées dans la section traitant du rapport social de travail (RST). Comme dans tous les services de garde éducatifs, l'avis des employées sur un certain nombre de décisions en lien avec leur expertise d'éducatrice est recherché par les directrices de services de garde éducatifs privé : évaluation informelle d'une nouvelle employée, acquisition de matériel pédagogique, choix d'activité, identification de problèmes chez des enfants et discussion de types d'interventions possibles, etc. Dans les CPE syndiquées et certains CPE non syndiquées, cette pratique participative est ancrée dans la convention collective ou dans une politique du personnel votée par le conseil d'administration.

Au niveau national

Les pratiques se transforment de trois manières.

- 1) Les divers regroupements éprouvent des difficultés à construire des coalitions pour tenter de peser sur les orientations du Ministère.
- 2) Le Ministère, selon la plupart des acteurs rencontrés, prend moins en compte les avis de ces acteurs dans ses orientations.

Côté de l'écoute, je vous dis, est-ce qu'ils nous écoutent à 100%? Je vous dis tout de suite non. Est-ce qu'ils nous écoutent à 50 % ? Je vous dis non. Pas seulement nous, mais toutes les associations... Est-ce qu'on fait une influence d'une manière ou d'une autre sur les décideurs, à un moment donné, de changer leur fusil d'épaule sur des sujets ? Oui (Entrevue C7)

Dès 2011, l'AQCPPE se donne comme objectif de « rebâtir un rapport de partenariat avec l'État en regard des objectifs de co-construction du réseau » (AQCPPE, 2011, p. 7).

Une représentante d'une association de cadres des services de garde éducatifs considère que le MF « en ratisse large et il manque énormément de travail d'équipe. ... puis de respect mutuel » (Entrevue C4).

... Le MFE)... , ils ont fait un exercice de planification stratégique auquel tantôt, vous avez nommé beaucoup d'organisations différentes, puis la plupart y étaient. On était quand même une bonne vingtaine, pas loin d'une trentaine d'intervenants différents de tout acabit et le point en commun avec tout le monde, c'est que le Ministère ne collabore pas, il n'a pas de respect envers les pratiques sur le plancher dans le réseau... (Entrevue C4).

Ce manque de collaboration ralentit le développement des actions de cette association de cadres. Par exemple, une formation au sujet de la gouvernance des CPE pour les membres des conseils d'administration mériterait d'être développée en concertation avec tous les acteurs nationaux (MF, AQCPPE, ACCPE, etc.), mais le manque de collaboration fait en sorte que des acteurs nationaux et souvent les CPE locaux vont développer leur propre programme de formation, ou engager un expert d'une firme pas nécessairement au fait des logiques de fonctionnement des ISBL et des coopératives.

Les consultations sont tout de même encore nombreuses. Par exemple, une association provinciale de service de garde décrit ainsi ses activités :

... on a 50% de nos activités qui sont des activités de représentations politiques : donc on siège sur tous les comités que le Ministère de la Famille met en place et d'autres partenaires comme Avenir d'enfants ou euh d'autres organisations qui développent des produits qui pourraient être intéressants pour le réseau. Euh, mais particulièrement on fait la représentation auprès du Ministère de la Famille. Une quinzaine, une vingtaine de comités différents qui roulent tout le temps, donc 50% de nos énergies sont là-dessus, donc consultations, préparation, représentation et l'autre 50% c'est vraiment des services... (Entrevue C3).

3) le MF restreint de plus en plus l'autonomie des acteurs nationaux, régionaux et locaux par le développement de sa réglementation et des règles budgétaires.

Les modalités du financement des regroupements par le MF sont devenues de plus en plus encadrées avec le temps, pour passer à un financement par projet spécifique avec des exigences de reddition de comptes très élaborées jusqu'à l'abolition de ce financement avec l'arrivée des libéraux au pouvoir. En cessant de financer directement les regroupements de CPE et en limitant indirectement la capacité des services de garde éducatifs à financer leur participation à ces regroupements, leur capacité de mobilisation et leur capacité à aider le développement professionnel des services de garde éducatifs, via la création de formations et d'outils de gestion spécifiques, en sont diminuées : « ... le MFE finançait directement ou indirectement un peu les regroupements régionaux et nationaux tant du secteur des CPE que des garderies privées subventionnées¹⁶, là ils ont coupé là-dedans pas mal. Les regroupements régionaux des CPE, il y en a beaucoup qui sont disparus » (Entrevue B3).

Les coupures budgétaires ont fragilisé plusieurs CPE et services de garde éducatifs subventionnés, ce qui les incite à retirer leur participation du regroupement régional des CPE. Ainsi, en Outaouais, l'Association des centres de la petite enfance, le regroupement régional qui gérait aussi un service de remplacement du personnel, a fait faillite en 2016. « Alors que l'adhésion annuelle des membres de l'ACPEO pouvait coûter, selon le nombre de places, de 1500 \$ à 3000 \$, plusieurs CPE ont choisi de ne pas la renouveler. Il y a 4 ans l'association comptait 42 membres, comparativement à 13 pour sa dernière année d'existence » (Mercier, 2016, p. 7). Selon nos entrevues, il y a d'autres regroupements régionaux qui ont cessé leurs activités ou qui ont fusionné avec les membres d'un des deux regroupements provinciaux de CPE (AQCPE et Conseil québécois des services éducatifs à la petite enfance. Une autre directrice impliquée dans un regroupement régional mentionne qu'avant 2015 le MFE fournissait 100, 000\$ par an à son regroupement régional.

Une représentante d'une association nationale de services de garde éducatifs mentionne aussi l'effet des coupures budgétaires sur les pertes de membres des regroupements régionaux et nationaux :

Bien, je vous dirais que c'est sûr que cette période-là, dans les services de garde c'est sûr que l'an dernier avec la troisième, quatrième coupure, qui était quand même une coupure importante de 60 millions de dollars, euh il y a des gens qui pour se rattraper financièrement, ont fait des choix. Puis le choix qui était le plus facile à faire, c'était de couper les cotisations aux associations qui coûtent quelque mille dollars par année. Fait qu'il y a des gestionnaires,

¹⁶ Les subventions étaient allouées pour l'offre de services et de soutien aux membres de l'Association.

dans un esprit d'économies, ont complètement coupé les liens avec les regroupements régionaux ou avec les regroupements provinciaux (Entrevue C3).

Ces regroupements permettaient de développer des formations et des outils de gestion adaptés au secteur et d'organiser des formations et transferts de connaissances aux CPE et aux bureaux coordonnateurs. Les cadres et salariés des garderies privées et du milieu familial non régi pouvaient y participer, moyennant un léger supplément comparativement aux membres du réseau des CPE et BC. Avec les coupures budgétaires, les réunions des membres des regroupements régionaux ainsi que plusieurs activités de formations se font de plus en plus via des moyens électroniques (facebook, Skype, sites web et web conférence).

Selon une représentante d'une instance du secteur des CPE, l'affaiblissement des instances politiques nationales et régionales est voulue par le gouvernement :

... c'était un objectif délibéré parce que ça ne s'est pas passé seulement dans le réseau de la petite enfance hein on l'a vu dans les Cris qui sont passés à la moulinette, toutes les instances de concertations des acteurs régionaux, partout dans plusieurs secteurs d'activité, on a vu que c'est passé à la moulinette de différentes façons. Chez nous, il y a plein de regroupements qui sont morts-là, Laurentides, Lanaudière, Laval, euh l'Abitibi, l'Outaouais. Il n'y a plus (pas) de regroupements régionaux puis il y en a qui vivent, Saguenay Lac-Saint-Jean (Entrevue C1).

Face à cette situation, l'AQCPE et des regroupements régionaux se trouvent en concurrence pour attirer des éducatrices ou les directrices des services de garde éducatifs dans les programmes de formations et autres services qu'ils ont créés, contribuant ainsi à fragiliser la solidarité du réseau des CPE. Des regroupements provinciaux, régionaux et locaux ont créés des services facturables, dans l'espoir d'aller chercher des revenus autonomes vu les coupures du MFE. Le réseau a ainsi été mis en tension et affaibli suite à cette concurrence accrue entre ces divers regroupements (Entrevue A1).

Il faut vraiment que l'on soit capable d'augmenter les revenus du regroupement pour arriver à répondre aux enjeux... L'AQCPE a aussi à se positionner, parce qu'il a perdu son financement fait qu'il se repositionne en occupant des créneaux qui étaient occupés par les regroupements régionaux, puis il faut que l'on soit capable de bien je ne dis pas de compétitionner, mais en tout cas de se démarquer dans notre offre de services pour que les CPE nous choisissent nous... (le Gouvernement) Il nous a tout divisés, c'est écœurant (Entrevue C1)

Ainsi, la large coalition qui avait mené à l'obtention de la politique des services de garde éducatifs en 1997 s'est affaiblie :

... puis le mouvement s'est essoufflé, puis les faut dire que le mouvement (contre les coupures budgétaires, nda) s'est divisé, c'est-à-dire le mouvement qui était porté par l'AQCPE puis les regroupements régionaux pour les CPE, les syndicats se sont alliés. Puis à un moment donné quand les syndicats auraient voulu poursuivre la bataille parce qu'eux autres savaient que les négos s'en venaient puis la bataille s'est arrêtée sans qu'ils se soient nécessairement consultés tu sais, fait que ça a aussi contribué à diviser le réseau. Il y a eu le Sommet national sur l'éducation il y a 3 semaines, les syndicats, étaient là, tout le monde était là. Là vraiment c'était encourageant. Le Ministre est apparu 15 minutes, mais tout le monde était là fait que ça, ça nous dit il y a une volonté d'aller plus loin, puis de retravailler ensemble et c'est encourageant, mais le réseau est tellement démantelé, les CPE ils sont découragés (Entrevue C1).

Le Sommet sur l'Éducation à la petite enfance de 2017 a réuni les principaux acteurs du secteur qui se sont entendus sur une Déclaration dans laquelle il est demandé à ce que tous les services éducatifs soient soumis à des exigences de qualité, entre autres en matière de formation du personnel et du programme éducatif offert aux enfants, que tous les acteurs aient accès à de la formation continue, du soutien pédagogique et des ressources spécialisées, que tous les services de garde éducatifs fassent l'objet d'une évaluation régulière de la qualité de leur service, et de favoriser une plus grande accessibilité à ces services¹⁷.

Malgré tout, des mobilisations importantes réussissent à être organisées. Face aux annonces de coupures budgétaires de 3,5 % des subventions aux CPE par le gouvernement Péquiste et de porter le ratio éducatrice/enfant de 4 ans et plus de 1/8 à 1/10 en mars 2013, l'AQCPE menace de lancer une série de grèves. Le directeur général de l'AQCPE annonce que :

*Le printemps érable de Mme Marois commence ! Les parents assurent la croissance économique du Québec parce que leurs enfants sont en CPE. Quand ils se retrouveront sans service et dans la rue avec leurs enfants, ça va faire beaucoup plus mal que les étudiants qui ont attiré l'attention l'an dernier.*¹⁸

Les pressions de l'AQCPE et des syndicats ont porté fruit en partie car une entente est finalement intervenue avec le MF pour maintenir le ratio d'éducatrice à 1/8 pour les enfants de 4 ans et plus. En échange, le MF prélèvera 31 millions \$ dans les CPE qui ont des surplus au lieu de 7 millions\$ qui avaient été envisagés au début. Ce sont environ 20 % des CPE du réseau qui fourniront l'effort financier. Cette entente est valable pour un an seulement (Boissinot, 2013). Finalement, le ratio d'une éducatrice pour 10 enfants de 4 ans et plus sera instauré en 2016.

Suite à l'arrivée au pouvoir du gouvernement Libéral en 2013, celui-ci annonce un plan de coupures budgétaires, d'augmentation de la contribution parentale et de modification au régime d'assurance parentale. L'AQCPE annonce un plan d'action, comprenant une tournée nationale pur dénoncer ces mesures. À cette fin, l'AQCPE est au coeur d'une coalition réunissant l'association des cadres des CPE, le CSN, la CSQ, la FTQ, le Fédération étudiante du Québec, Québec solidaire, le Parti québécois, la Fédération québécoise des organismes communautaires famille, l'Association des services de garde éducatifs en milieu scolaire, l'Association des haltes-garderies communautaires du Québec, le Regroupement pour la valorisation de la paternité, de même que de nombreuses personnalités publiques. Le 9 novembre 2014, plus de 50 000 personnes se rassemblent dans une douzaine de villes au Québec pour défendre les services de garde éducatifs. D'autres actions collectives ont suivi :

...le 1er mai 2015, les travailleuses paralysent le Centre du commerce mondial de Montréal et plusieurs banques pour protester contre le projet du gouvernement visant à les écarter des processus décisionnels, à nier leur ancienneté et à précariser leurs horaires; ce même printemps, les CPE de Montréal et de Laval entrent en grève générale illimitée... L'année suivante, toujours dans le but de revendiquer un réinvestissement dans les services de garde, 271 chaînes

¹⁷ Sommet sur l'Éducation à la petite enfance. 2017. *Déclaration pour la reconnaissance du droit de tous les enfants à des services éducatifs de qualité dès la naissance*, Montréal, 5 mai. <http://www.aqcpe.com/actualites/2017/05/avez-signé-declaration-sommet/>

¹⁸ « Le printemps érable de Mme Marois commence ! », *La Presse*, 16 mars 2013.

humaines se forment autour des CPE, et une pétition de 202,000 noms est déposée à l'assemblée nationale (Cyr, 2019).

Ces mobilisations divisent tout de même le secteur des CPE parce qu'elles sont organisées principalement par l'AQCPE.

Cette hiérarchisation se manifeste aussi dans tout le secteur subventionné par la diminution significative de leur autonomie budgétaire suite aux coupures budgétaires effectuées depuis 2014 et par la définition de règles de financement tellement spécifiques que le ministère a pu induire dans la plupart de ces services de garde éducatifs des pratiques de gestion de type « Juste-à-temps » des enfants et des employées, ainsi que par la création de programmes de financement spécifiques, variables dans le temps (rénovation, achat de jouets et livres, etc.), que les services de garde éducatifs finançaient auparavant à même leur enveloppe budgétaire générale.

Des CPE ont pu dégager avant 2016 des surplus accumulés pouvant aller dans des cas à près de 300,000 \$. Ces fonds permettaient aux CPE de planifier leurs investissements dans les rénovations mineures de leurs installations, la réfection de leurs terrains de jeux, etc, sans devoir demander la permission au MF, ni à devoir remplir une demande de subvention et attendre l'octroi, ou non, de celle-ci par le Ministère. Avec les nouvelles règles budgétaires, il devient plus difficile de dégager de tels surplus.

Par exemple, un CPE qui avait des surplus accumulés, qui planifiait apporter des améliorations aux immeubles, aux terrains de jeux extérieurs, etc. et qui prévoyait créer une nouvelle installation, n'a pu réaliser ses projets d'amélioration car les règles ministérielles concernant la construction de nouvelles installations exigeaient désormais que le CPE en finance la moitié. Ce CPE a pris son surplus accumulé pour acheter tous les meubles nécessaires à la nouvelle installation, laquelle est louée. Il a pu réaliser ceci parce que cette nouvelle installation serait consacrée principalement aux enfants à besoins particuliers, lesquels génèrent un financement supérieur de la part du Ministère. Selon cette directrice de CPE, le gouvernement libéral « n'en veulent plus des CPE, ils veulent juste du privé ». (Entrevue A1).

Les nouvelles règles budgétaires : résultats et nouvelle étape du processus de hiérarchisation du réseau.

A) Le rapport Boisvert (2014)

Le Ministère a accru ses contrôles sur tous les aspects des services de garde éducatifs, mais particulièrement sur le risque économique et sur les rapports de travail. Le Ministère précise de plus en plus ses exigences, redéfinit les modalités de financement pour limiter les surplus possibles dans les services de garde éducatifs et orienter les choix de dépenses de ces services. En gros, il a fractionné le budget des services de garde éducatifs en divers critères de financement et a ajouté divers programmes de subventions sur des objets de dépenses (rénovation, achat d'équipement, agrandissement) qui auparavant étaient financés à même la subvention de base et donc laissés davantage aux choix des CA des CPE ou des propriétaires de garderies. Des règlements et des directives viennent préciser divers volets du rapport de travail.

Une étape ayant mené à ces orientations ministérielles a été la création d'un *Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde éducatifs et sur l'optimisation de leur financement* en 2013 (Boisvert, 2014). Ce Chantier a pour mandat de poser un diagnostic en ce qui concerne la gouvernance et le mode de financement des CPE et des BC.¹⁹ Le comité comprend des représentants d'associations nationales de services de garde éducatifs (AQCPE et CQSGEE), du ministère de la Famille et de celui des Affaires municipales, mais d'aucun représentant des organisations syndicales. Le comité identifie deux enjeux : la consolidation des structures organisationnelles et de l'organisation du travail et celui du financement eu égard à l'utilisation des places. Ainsi, le lien entre politique de financement et organisation du travail est établi. Le Comité identifie que 82 % des CPE présentent des surplus cumulés totalisant 178 M\$. En moyenne, ils ont un surplus d'exercice de 1% de leurs charges ou de 124, 563 \$ par installation. Les BC ont des surplus cumulés de 33 M\$. Mais des CPE sont en déficit et le comité veut comprendre la disparité entre les organismes en surplus et ceux en déficit. Les CPE appliquent très majoritairement les échelles salariales proposées par le Ministère pour les salariées et les cadres (p.6).

Vu que la majorité des CPE n'ont qu'une installation, le rapport considère que cette situation n'est pas propice à des synergies et économies d'échelle et le mode de financement incite davantage à conserver une petite taille qu'une grande (Boisvert, 2014, p.7). Les CPE ont augmenté leur taux d'occupation, passant de 92,4 à 97,8 % entre 2001-2002 et 2013-2013. Durant la même période, le taux de présence est passé de 83,6 % à 78,3 % (Boisvert, 2014, p. 8)²⁰. L'étude des pratiques de gestion repose « sur l'analyse des rapports financiers annuels des CPE et BC » (Boisvert, 2014, p.10). L'indicateur retenu par le Chantier est le nombre d'heures travaillées par le personnel de garde par jour d'occupation. « Pour une installation de 80 places ayant une rémunération horaire moyenne de 20 \$, un écart de 5 % des heures travaillées par jour d'occupation a des retombées de plus de 20 000\$ » (Boisvert, 2014, p.11). Les causes seraient un plus grand nombre d'heures travaillées par jour d'occupation et un nombre plus élevé de jours d'absence rémunérés (Boisvert, 2014, p. 11). Le Chantier ne fournit pas de raisons à ces constats. Au contraire, les BC utilisent moins de ressources que ce qui est prévu au modèle de financement.

Le Chantier considère que les règles budgétaires n'encouragent pas les économies d'échelle, ni l'offre de garde atypique. Pour sa part, la contribution parentale est passé de 20 % en 1997-1998 à 13,5 % en 2012-2013 (Boisvert, 2014, p. 12). Le Chantier propose d'encourager les regroupements de CPE sur une base volontaire en révisant les règles budgétaires, en aidant les CA à examiner l'opportunité de regrouper des CPE avec l'assistance du Ministère et l'expertise du réseau et en amenant les CPE qui font le choix de rester petits à obtenir un financement complémentaire en provenance du milieu (Boisvert, 2014, p.14), à accroître les stratégies de mutualisation de services, de gestion et d'achats, à soutenir l'amélioration de la qualité en adaptant le financement en fonction d'une standardisation des critères de qualité des CPE, à consolider la gouvernance en modifiant la composition des CA afin d'accroître la participation des

¹⁹ Vu le début d'un essor important des services marchands à partir de 2009, il est étonnant que le mandat ne couvre que les CPE.

²⁰ Définitions. Taux d'occupation : une place subventionnée à temps complet équivaut à 261 jours d'occupation en CPE et 237 jours en milieu familial. Taux de présence : représente la proportion de jours de fréquentation réelle de chaque enfant (p. 8). Les RSG ne reçoivent aucune subvention pour les places non comblées alors que le CPE voit ses frais liés au locaux et frais généraux maintenus peu importe le taux d'occupation réelle.

membres de la communauté et des parents²¹ et en réaffectant les places non occupées là où il y a des besoins à combler. Pour les RSG, le Chantier propose un renforcement de l'encadrement de leur travail : formulaire d'entente RSG-Parents prescrit, encadrer leurs obligations en matière de prestation de service, mieux informer les parents des services auxquels ils ont droit et constituer un fonds de défense patronal collectif pour les BC lors de contestations judiciaires de leurs décisions concernant les RSG (Boisvert, 2014, p. 16).

Parmi les autres recommandations ayant des incidences potentielles sur le rapport de travail, le Chantier propose de standardiser la structure d'encadrement et de soutien du personnel ainsi que la gestion des horaires du personnel de garde et de gestion des groupes. Dans le cas des CPE ayant des problèmes budgétaires, le Ministère pourrait nommer un observateur au CA pour s'assurer de la progression des mesures de redressement. Plusieurs des recommandations de Boisvert (2014) trouveront écho dans la transformation des règles de financements et dans la *Directive concernant l'allocation de transition, Questions-réponses*, qui sont discutées plus loin.

Suite au dépôt du rapport Boisvert, le MF a discuté de ses propositions avec les représentants nationaux des acteurs des services de garde éducatifs. Voici comment une personne représentant un regroupement de garderies privées qui a participé à la redéfinition des règles budgétaires nous explique le lien entre ces règles et les rapports de travail :

Puis là, on a choisi, c'est quoi le nombre d'heures travaillées euh normales par enfant. Ok, on a pris tous les nombres d'heures travaillées des CPE, des garderies privées (subventionnées, nda), on a pris ok, le nombre d'heures travaillées, on va dire une garderie de 80 places, 22 000 heures, 23 000 heures, pourquoi, il y a quelqu'un qui a 27 000 heures et quelqu'un qui a 17 000 heures. On a mis des barèmes là-dessus, ok selon nous c'est ça le nombre d'heures travaillées, si vous êtes plus haut que ça, c'est votre problème, si vous êtes plus bas que ça, on va vous donner une zone tampon de 2-3%. Puis après ça, vous allez nous retourner l'argent. Après ça, ils sont venus sur les conditions de travail. Les absences, les absences de maladies, les absences de vacances, tout qu'est-ce que tu voudras, les journées d'absences. Ok, encore le même principe... faut que tout ça, les conditions de travail, on est pas mal encadrés (Entrevue C7).

B) Les nouvelles règles budgétaires

Le resserrement des règles budgétaires contribue à limiter la possibilité pour un service de garde subventionné de faire un surplus et introduit des bases pour des paramètres d'ajustement budgétaires si ce service de garde n'atteint pas les objectifs fixés par le MF. Compte tenu du contexte de difficultés à combler toutes les places au fur et à mesure qu'elles se libèrent, par suite du développement massif de l'offre de places dans le secteur non subventionné directement, les services de garde éducatifs subventionnés sont à risque accru de déficit. À partir de 2017, le MF commence à se préoccuper de cette situation²², visiblement débordé par la vitesse à laquelle le secteur non régi s'est développé. Les CPE qui ont plus d'une installation dans notre étude

²¹ Ceci aurait pour effet de diminuer le ratio des représentantes des employées au CA. Leur nombre est limité à deux employées maximum dans la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (art.7).

²² Essentiellement par l'ajout dans les règles d'octroi de permis aux garderies privées non subventionnées de la démonstration d'un besoin là où elles veulent s'installer et par la limitation du nombre d'enfants à 6 dans les milieux familiaux non régis et de l'interdiction qui est faite à ces éducatrices non régies de se faire remplacer même pour une courte durée.

connaissent moins de difficultés de recrutement d'enfants car ils peuvent aller puiser dans la liste d'attente de leur autre installation pour combler les places. Des CPE ont entrepris des démarches en vue de se fusionner de façon à rationaliser les coûts de gestion, et les services de cuisine, entretien, etc. Les fusions d'installations constituaient d'ailleurs une des recommandations du rapport Boisvert (2014) et seront « encouragées » avec les nouvelles règles budgétaires. Ces fusions d'installations peuvent toutefois s'avérer ardues. Une des directrices interrogée pour cette recherche examinait la possibilité de fusionner trois installations, dont une est non syndiquée et les deux autres ont des syndicats membres de deux centrales syndicales différentes. Selon un représentant syndical(B*), une des avenues de solutions moins problématique est le développement d'ententes pour le partage de services (cuisine, entretien, etc.) entre divers CPE.

Les nouvelles règles budgétaires de 2016, applicables aux CPE et garderies privées subventionnées, mettent l'accent sur l'occupation réelle des places en services de garde éducatifs et non plus seulement sur le nombre de places subventionnées accordées au permis de service de garde. Elles ont une influence importante sur la gestion du personnel et leur fardeau de tâche. Selon l'analyse d'une consultante faite pour un CPE, ces règles font que les absences des enfants ont désormais un impact sur le budget annuel. De plus, la performance des CPE est désormais comparée à celle de CPE performants. Un CPE en dessous des cibles voit ses subventions réduites. D'une subvention générale pour les frais de garde basée sur un tarif pour deux groupes d'âges d'enfants (0-17 mois, 18-59 mois), on passe à quatre enveloppes différentes : une pour les services directs, une autre pour les services auxiliaires, une autre pour les services administratifs et une dernière pour le coût d'occupation des locaux, ce qui vient restreindre l'autonomie de gestion locale.

Dans le cas de l'enveloppe pour les services directs, on passe d'une subvention basée sur un tarif pour deux groupes d'âges d'enfants (0-17 mois, 18-59 mois) à des barèmes basés sur trois groupes d'âges, (des barèmes inférieurs à la période précédente et avec un ratio éducatrice/enfant de 1 pour 5 enfants pour les pouspons, de 1 pour 8 enfants de 18 mois à 4 ans et de 1 pour 10 enfants de 4-5 ans), complétés par des subventions ajustées, à la baisse, en fonction de taux de qualification du personnel (64,16%), de taux de présence global des enfants (80%), du taux de salaire horaire moyen des éducatrices et aides-éducatrices (21,35 \$) (avant ajustement en fonction de la pondération pour diverses catégories d'enfants) et de jours d'absence rémunérés (15 %). Si le service de garde n'atteint pas les taux demandés, la subvention est diminuée.

Par exemple, si un service de garde a été créé il y a plus de 20 ans, il se peut que les éducatrices, qui constituent en 2016, 84,9 % du personnel éducateur (MF, 2019f, p.82), soient toutes rendues au maximum de leur échelle salariale, laquelle comporte 10 échelons. En 2016-2017, une éducatrice qualifiée rendue à l'échelon 10 gagne 23,67\$ de l'heure. Ce service de garde aurait alors une moyenne salariale dépassant le salaire moyen financé par le MF et verrait sa subvention ajustée à la hausse. Si son salaire moyen est inférieur, sa subvention serait ajustée à la baisse.

La subvention varie aussi en fonction principalement des catégories d'enfants, avec des majorations, différentes dans chaque cas, pour les enfants dont les parents sont exonérés de la contribution de base (ex, parents bénéficiant de la sécurité du revenu), enfants référés par les CISSS, enfants issus de milieux défavorisés, enfants d'âge scolaire, enfant handicapé, enfant admissible à la mesure transitoire et enfants à

temps partiel. Considérant que le nombre d'enfants pouvant être couvert par ces allocations particulières varie à chaque année, et à l'intérieur même d'une année budgétaire, il y a donc une certaine imprévisibilité budgétaire. Cette situation oblige les directions de services de garde éducatifs subventionnés à assurer des suivis mensuels. Selon un représentant syndical (Entrevue B7), ce ne sont pas toutes les directions qui possèdent les qualifications pour assurer facilement ce suivi et considère que si les CPE avaient la possibilité de dégager une marge de manœuvre budgétaire annuelle, ça simplifierait de beaucoup leur travail de gestion et leur permettrait de dégager plus de temps pour assurer les suivis du développement des enfants auprès des parents.

L'enveloppe pour les services auxiliaires établit un barème par jour d'occupation défini selon trois catégories : 2\$ pour le personnel de la cuisine (incluant la formation), 2,48 \$ pour les denrées alimentaires et 2,74 \$ pour l'entretien auquel s'ajoute un ajustement selon le nombre de jours d'occupation des enfants. Pour les services administratifs, on passe des barèmes de 2 476,25 \$ par place pour les 60 premières places et de 1 609,55\$ par place au-delà du 60, à 2 052,50\$ pour les 60 premières places annualisées et à 1805,59\$ par place suivante annualisée, un incitatif à accroître la taille du service de garde mais surtout à favoriser le développement de nouvelles installations ayant plus de places au permis. Si le service de garde n'atteint pas un seuil d'occupation à 90%, ou le seuil de présence de 80%, la subvention est diminuée.²³.

Ce nouveau mode de financement a un impact sur la gestion des présences des enfants et sur la gestion du personnel. Outre de tenter de modifier le nombre de places au permis, les contrats avec les parents doivent être mieux balisés pour s'assurer qu'ils ont besoin d'un service à temps complet, ou sinon le service de garde doit tenter de les modifier en contrats à temps partiel et ainsi octroyer les places vacantes à d'autres parents. Il y a aussi une obligation pour les services de garde éducatifs de s'assurer que l'enfant ne s'absente pas plus de 20 % du temps. Parmi les solutions mises de l'avant pas une consultante d'un CPE afin d'atteindre ces diverses cibles, il y a « l'*overbooking* », avoir une liste d'enfants disponibles à la journée, ajuster en juste-à-temps les horaires du personnel en fonction de la présence réelle des enfants, revoir le nombre de postes à temps complet, revoir la gestion des absences du personnel (ne pas remplacer tout le temps d'absence) et limiter les remplacements par du personnel non qualifié car ça affecte à la baisse le financement, revoir l'organisation des heures pédagogiques afin de diminuer leur nombre ou les faire faire pendant que les enfants dorment, partager des ressources administratives avec d'autres services de garde éducatifs, regrouper les achats, révision des conditions de travail puisque le ministère ne finance que 41 jours d'absence maximum pour une employée.

De plus, les directions de CPE doivent formuler des demandes de subventions spécifiques pour répondre soit à des appels d'offres du MF variables dans le temps, par exemple, pour les achats de mobilier, jouets, ou pour les projets d'investissements en infrastructures accorées pour réaliser un projet d'investissement préalablement autorisé par le ministre aux CPE dont les besoins de financement sont inférieurs à 50 000 \$ (MF, 2017b, p.6). En septembre 2019, le MF annonce l'octroi d'une somme de 3, 552,000 \$ pour 103 projets d'amélioration d'infrastructures et de jeux

²³ Ces barèmes constituent un incitatif à accroître le nombre de places au permis, ou aux fusions des services de garde éducatifs et à assurer le taux d'occupation le plus élevé possible.

extérieurs, pour une moyenne de 34 485 \$ par projet (MF, 2019, 5 septembre, *Actualités*). De plus, tout emprunt ou toute garantie immobilière servant à financer une partie des travaux admissibles à ce projet d'investissement doit au préalable obtenir l'approbation du MF.

C) Les effets des coupures et des nouvelles règles budgétaires ministérielles

Avec les coupures, le MFE a donné des balises aux services de garde éducatifs quant à la durée du travail et au type de personnel à engager selon la taille de l'établissement. Par exemple, une représentante syndicale explique la situation générée par ces coupures et les nouvelles règles budgétaires :

Fait que dans nos membres on a beaucoup les cuisinières, les responsables en alimentation qui ont été affectés ... parce que dans la refonte qu'ils ont fait, ils donnaient un certain nombre de balises, puis ils considéraient par exemple que pour un CPE de 60 places, 24 heures par semaine en cuisine ça serait suffisant. Mais nous on sait que ça ne se peut pas surtout avec les exigences qui nous sont tombées dessus avec... le beau document Gazelle et Potiron qui vient mais sans formation-là. À moins de la payer soi-même. C'est très intéressant, mais ce que ça amène, c'est qu'il faut tout cuisiner soi-même, plus tu veux cuisiner toi-même, plus tu as besoin de temps pour le faire, fait qu'ils sont assez en non-sens dans leurs exigences. Fait qu'on sait que du côté alimentaire et en qualité de nourriture et en quantité de nourriture et en heures de travail, il y a eu des réductions euh on a vu aussi plusieurs CPE qui sont des CPE à plusieurs installations regrouper la production alimentaire en 1 seul endroit, pour couper des heures de cuisiniers et de cuisinières, puis là, ça amène d'autres défis parce que ça prend de la livraison, ça prend, au bout du compte, je ne sais pas comment ils vont s'en tirer.

... il y a eu des coupures de postes chez les éducatrices par exemple les postes de pauses où, là, les employeurs ont dit comme on n'a plus les moyens, on va couper ce poste-là, puis vous aller prendre vos pauses, vous remplacez l'une l'autre pour prendre vos pauses quand c'est l'heure du dodo. Une éducatrice, va rester toute seule avec 16 enfants, pendant que l'autre va prendre sa pause. S'il y a des enfants qui ne dorment pas, c'est problématique, si tu as on est confronté aussi avec une situation qui concerne les ratios, parce que dans une situation comme ça, on parle des ratios aussi. Où le Ministère dit euh qu'il applique ce que lui appelle un ratio bâtis. Donc là, un ratio bâtis... je peux jouer sur leur ratio, donc je pourrais en avoir une qui théoriquement aurait 8 enfants, parce que c'est ce qui est prévu dans la loi, mais je pourrais lui en mettre 9 si dans un autre groupe au lieu d'en avoir 8, j'en ai 7. Et là, ils considèrent aussi que quand la travailleuse elle prend sa pause, comme elle est en pause payée, ils la gardent dans le CPE, elle n'a pas le droit de sortir et là bien son ratio est comblé parce qu'elle est dans la bâtis. Fait que là on est en train de tenter de contrer ça, on a des griefs qui ont été déposés et on a l'intention d'aller jusqu'au bout de cette affaire-là (Entrevue B2)

Selon cette représentante syndicale, un autre élément des nouvelles règles budgétaires pénalise les services de garde éducatifs parce que les parents vont vouloir passer plus de temps avec leurs enfants.

(Le Ministère) ... ils ont décidés de tenir en compte le taux de présence des enfants.. Ça veut dire que sur 90 % de temps tu as des contrats pour toutes tes places, mais le taux de présence ça veut dire que si tu as des gens qui prennent un peu plus de vacances que les autres, qui prennent un peu plus de congés, les enfants sont malades, bon on a jamais pénalisé personne pour ça, mais là actuellement c'est les CPE qui sont pénalisés s'il y a plus d'absence que 80% (Entrevue B2).

Comme nous le verrons, les salariés font état d'un alourdissement du fardeau de tâche. Notons tout de même que la Commission sur l'éducation à la petite enfance²⁴ rapporte que selon les personnes rencontrées durant ses travaux, les coupures budgétaires et les nouvelles règles de financement ont eu des effets négatifs sur la qualité du travail des éducatrices :

... les directions de CPE, les propriétaires de garderies privées subventionnées et les représentants syndicaux ont nommé principalement la perte de soutien pédagogique, le manque de temps de planification du travail, la réduction du temps de communication avec les familles et l'instabilité vécue par certains enfants en raison de l'optimisation des horaires de travail. Cette optimisation engendre souvent une diminution du personnel et une redistribution des enfants dans les groupes au début et en fin de journée. La règle du taux de présence de 80 % est aussi identifiée comme un facteur nuisant à la qualité pour les mêmes raisons que les coupures budgétaires (p. 13).

Une pratique utilisée pour réduire les coûts du personnel éducateur consiste à réduire le nombre d'éducatrices présentes durant la période de la sieste en faisant surveiller deux groupes d'enfants par une seule éducatrice. Les éducatrices alternent entre elles pour prendre leur pause tout ne restant à l'intérieur de l'installation, ce qui permet au service de garde de conserver son ratio d'éducatrice pour l'installation. Or, une décision récente de la Cour du Québec vient de déclarer coupable la direction d'un CPE de ne pas avoir respecté la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (Cour du Québec, 2020).

Cette situation se retrouve aussi chez les directrices des services de garde éducatifs. Il y a un accroissement de la lourdeur de la tâche des directions de CPE et de garderies privées subventionnées pour répondre aux diverses demandes du MFE en termes de rapports et de diverses demandes de subvention à préparer pour les volets immobiliers (dans le cas des CPE seulement puisque les garderies privées doivent autofinancer à 100 % leurs installations) que pour les volets de service de garde (par exemple, achat de livres, etc.) de même qu'en termes de recherches de voies pour réduire les coûts d'opération.

Selon une représentante d'une association de cadres des CPE, les coupures et nouvelles règles budgétaires ont mené à plusieurs pertes d'emploi et diminutions de la durée des semaines de travail de cadres. D'où un alourdissement de leur fardeau de tâche.

Finalement, les coupures budgétaires dans les services de garde éducatifs au Québec ont fragilisé la situation d'emploi des DG et des DGA. Plusieurs postes de DGA ont été coupés et plusieurs postes de DG et de DGA ont connu une diminution de leur semaine de travail et donc de leurs salaires. Certaines sont passées de 37 heures et demi à 32 heures de travail par semaine, pour un fardeau de tâche équivalent ou accru. Les congés de maladie pour épuisement et dépression ont augmenté de façon importante (Entrevue C4).

²⁴ <http://www.aqcpe.com/content/uploads/2017/02/commission-education-petite-enfance-rapport-complet.pdf>

Le MF, via l'ensemble des données qu'il récolte auprès des services de garde éducatifs, est en mesure de suivre de près la performance budgétaire des services de garde éducatifs et de recommander des mesures très précises à mettre de l'avant lorsqu'un service de garde éprouve des difficultés. Par exemple, dans le cas du CPE Julie Odette Inc., une décision du Tribunal du travail en arbitrage d'un grief permet d'illustrer le détail de la connaissance que peut avoir le MF au sujet de la gestion d'un service de garde spécifique. Dans ce cas, le Ministère a proposé à la direction du CPE de réviser les dépenses en « salaires et avantages sociaux du personnel d'encadrement : économies possibles de 19 162 \$; salaires et avantages sociaux du personnel de soutien administratif et de service : économies possibles de 16 014 \$; assurances collectives 8 077 \$ ». Les modèles du ministère prévoient pour une installation de 32 places, comme celle de ce CPE, une directrice générale à temps partiel (0,7 équivalents temps complet, soit 24,5 heures par semaine), aucun employé pour le soutien administratif et 24,5 heures pour le personnel de service, soit le poste de la plaignante (nda, une cuisinière) (Tribunal du travail, 2017, par. 8 et 9). Un poste d'adjointe à la directrice sera aboli, les heures de la DG seront ramenées à celles proposées par le ministère et le poste de la cuisinière sera mis en jeu afin de voir si des économies substantielles dans l'achat de la nourriture peuvent être réalisées. Le CA demande à la cuisinière de l'aider à trouver 30 % de son salaire pour la conserver en emploi à plein temps, ce qui ne fonctionnera pas et mènera la cuisinière à demander un congé sans solde d'un an afin de se reposer et réfléchir à la situation. Devant le refus de sa demande de congé, elle démissionne. La juge considère que l'incertitude de son emploi « découle de la situation financière du CPE et de l'obligation qui est faite à celui-ci de réviser ses dépenses en salaires et avantages sociaux » (Tribunal du travail, 2017, par. 38). Les recommandations du ministère deviennent des arguments de la décision de l'employeur direct et du juge. Nous verrons dans la section traitant des conditions de travail les effets de ces coupures et nouvelles règles budgétaires.

La transformation des relations entre les acteurs sociaux

Transformations des rapports politiques

Du côté des acteurs sociaux, cette période est marquée par un affaiblissement de la vaste coalition des services de garde éducatifs et par des divisions accrues entre les associations et à l'intérieur même de celles-ci. Ainsi, l'AQCPE tente de tenir les acteurs ensemble (entre autres avec une réussite à coaliser les acteurs pour un Sommet sur les services de garde éducatifs), des regroupements patronaux de CPE durcissent leurs positions et des syndicats parviennent à protéger les acquis de leurs membres mais sans grande coordination entre eux. Les négociations ne sont pas coordonnées entre les syndicats appartenant à des centrales syndicales différentes. Des divisions importantes existent entre les employeurs des CPE, donnant lieu une négociation séparée entre les associations patronales de diverses régions et l'Association patronale nationale des CPE, et pour une même région entre des CPE membres de l'association patronale de leur région et d'autres CPE qui préfèrent négocier seulement pour leur établissement. Nous revenons à la section 9 sur la dynamique des négociations pour le renouvellement des conventions collectives.

Un des thèmes majeurs au centre des tensions et des argumentations des acteurs impliqués dans ce réseau est la question de la qualité des services de garde éducatifs et de l'autonomie des acteurs et éducatrices. Pour les CPE et les syndicats, les réformes gouvernementales vont avoir pour effet d'abaisser la qualité des services en CPE et en BC et de hausser celle des garderies privées subventionnées et ainsi leur enlever un argument de poids dans leurs campagnes pour que l'État favorise surtout le développement de nouvelles places dans leur sous-secteur à but non lucratif. Les règles budgétaires de 2016 incitent les garderies privées subventionnées à atteindre le quota de 2 éducatrices qualifiées sur trois, ce qui devrait leur permettre d'accroître la qualité de leurs services et diminuer l'écart de qualité entre eux et les CPE. Rappelons qu'une des associations représentant les garderies privées subventionnées au niveau national a plaidé que le MF leur impose à elles aussi cette règle budgétaire. Cet argument de la qualité a été aussi beaucoup discuté par les éducatrices en milieu familial non régi, lesquelles argumentent qu'elles offrent un aussi bon service que les RSG même s'il n'y a pas de données pour soutenir un point de vue ou l'autre eu égard à leur sous-secteur.

Transformations organisationnelles

Du côté des services de garde éducatifs en milieu familial, un phénomène paradoxal se manifeste. Alors que l'Association des éducatrices en milieu familial est menacée de disparition à l'été 2017 suite à une baisse importante de son membership (moins de 300 éducatrices suite à la syndicalisation de 15 000 RSG), une importante mobilisation, via une page Facebook²⁵, des éducatrices en milieu familial non reconnues réussit à se créer, s'informer, se mobiliser (lettres aux députés et ministre, aux médias écrits, entrevues dans plusieurs radio et télé, manifestations locales et à Québec, puis intervention en Commission parlementaire) et à faire reculer le gouvernement sur son projet de loi (no 143) qui mettait leur survie en danger (faire

²⁵ <https://www.facebook.com/groups/83787491636851/>

passer à 4 enfants maximum le nombre d'enfants qu'elle pouvaient accueillir chez elles, ce qui menait, selon elles, à une activité déficitaire et à la fermeture de leur service. Cette association, supportée par le Parti conservateur du Québec, continue ses activités et pressions que le gouvernement en 2020 afin de faire modifier une disposition légale qui interdit à ces éducatrices non reconnues de pouvoir se faire remplacer, même pour de courtes durées (examen médical, etc.), ce qui va inciter certains d'entre elles à abandonner leur service de garde. En fait, le gouvernement caquiste les invite plutôt à demander le statut de RSG. Cette association, « Ressources pour PNR²⁶-reconnues par les parents », compte plus de 3700 membres de sa page Facebook, tant des éducatrices que des personnes sympathisantes, parents ou intéressées par les activités de cette association. Un sondage fait auprès des éducatrices de l'Association a obtenu plus de 900 réponses, ce qui donne à penser que son membership en termes d'éducatrices est au minimum de 900 personnes.

Les regroupements nationaux et régionaux des CPE de même que ceux du secteur privé subventionné s'affaiblissent en perdant des membres qui n'ont plus les moyens de cotiser à leurs associations, associations qui ont dans certains cas dû élever leurs cotisations vu les coupures de financement du Ministère à ces regroupements et aux services de garde éducatifs locaux. Des services et regroupements ont dû fermer tel le regroupement des CPE de l'Outaouais ou la mutuelle de formation qui n'a jamais réussi à décoller suite au retrait du financement gouvernemental. La Mutuelle de formation a dû augmenter les frais d'inscription aux CPE et certains ont quitté ses rangs. Face à cette situation la Mutuelle a tenté de créer des formations spécifiques aux RSG mais le Ministère a préféré développer des formations avec le Comité de gestion du fonds de perfectionnement des RSG (paritaire mais avec pouvoir final du Ministère). Face à cette situation, la Mutuelle a pris la décision de cesser ses activités (Entrevue C1). Pour sa part, le service de placement de personnel géré par un Regroupement des CPE d'une région a dû diminuer son nombre d'employées par suite de la diminution de la demande de la part des CPE. Pour sa part, le service de placement du personnel du regroupement des CPE d'une autre région a été vendu à une firme privée de placement de personnel car sa situation financière était déficitaire.

L'AQCPE connaît elle-même d'importantes tensions autour de la question de son rôle et de ses ressources par rapport aux regroupements régionaux. Une vaste consultation à ce sujet en 2010-2011 aboutit à un vote au sujet de la structure à adopter. Un vote indicatif a montré la forte division de ses membres alors que 55 % se prononcent en faveur d'une association unique de CPE et BC et que 45 % sont plutôt en faveur d'une fédération de regroupements régionaux. Depuis ce vote, l'assemblée de l'AQCPE a adopté en mars 2013 de nouveaux règlements généraux : « En plus des regroupements régionaux qui y participaient (aux assemblées générales et au Conseil d'administration de l'AQCPE), tous les CPE et bureaux coordonnateurs participeront directement à l'élection de tous les membres du conseil d'administration » et non plus seulement les regroupements régionaux. De nouveaux sièges sont dorénavant réservés aux parents administrateurs (AQCPE, 2013b). Dans toutes ces discussions, la question du rôle de l'AQCPE lors des négociations pour le renouvellement des conventions collectives a été la cause de nombreuses tensions, si bien que l'AQCPE s'est retirée de celles-ci pour laisser toute la place aux associations patronales des CPE.

²⁶ PNR = Personnes non reconnues (par un Bureau coordonnateur).

Les garderies privées sont regroupées dans diverses associations provinciales. Par exemple, l'Association des garderies privées du Québec (AGPQ) représente des garderies privées subventionnées (95 % de son membership) et non subventionnées. Ces derniers sont souvent des propriétaires qui étaient subventionnés et qui sont passés au statut de non subventionnés. L'AGPQ a été créée en 1973 pour défendre l'intérêt de ses membres auprès du MF, et entre autres, obtenir l'accès aux subventions du ministère, défendre la qualité éducative et la liberté de choix des parents. L'Association participe aux discussions avec le ministère pour toutes les questions de financements, règles budgétaires, projets de modifications de politiques et règlements, etc. L'Association a fait des représentations au ministère afin que les règles de financement créent un incitatif aux directions de services de garde éducatifs privé subventionnés à offrir des rémunérations qui se rapprochent de la moyenne des services de garde éducatifs au Québec et pour que le ministère leur impose aussi l'exigence d'avoir une moyenne de 2/3 éducatrices qualifiées par services de garde éducatifs. L'Association jugeait nécessaire de confronter l'argument de la qualité des services de garde éducatifs mis de l'avant par l'AQCPE auprès du gouvernement et de l'opinion publique. L'AGPQ regrette que les garderies non subventionnées aient peu d'exigences à rencontrer pour obtenir un permis permettant d'ouvrir une garderie, pas plus qu'elles aient en 2017 à justifier leur choix de localisation, ce qui génère une concurrence accrue dans certains secteurs tout en laissant d'autres secteurs urbains sans services de garde éducatifs.²⁷ L'Association s'opposait aussi à ce qu'une garderie puisse être tenue responsable (avec amende pouvant aller jusqu'à 5 000\$), pour un comportement jugé fautif d'une éducatrice.

On assiste à un rapprochement entre l'Association des garderies privées du Québec et l'AQCPE pour tenter d'inciter le MFE à ralentir le développement des garderies privées non subventionnées et pour mettre de l'avant le caractère plus adapté selon elles des services de garde éducatifs pour les enfants de 4 ans comparativement aux maternelles 4 ans. Pour les services de garde éducatifs, les maternelles 4 ans présentent un risque économique important, puisqu'en 2016, 23,4 % des enfants inscrits à leurs services de garde éducatifs et non-inscrits dans une maternelle à temps partiel, sont âgés de 4 ans ou plus (MF, 2109f, p. 42). Pour sa part, l'association des garderies non subventionnées en installation prend une autre voie et offre au gouvernement d'accueillir des classes de maternelles 4 ans et des enseignantes vu le manque de places dans les écoles et le manque d'enfants plus important dans ces garderies (Cloutier 2019).

Les risques économiques

Le MF influence la gestion des services de garde éducatifs sur deux enjeux majeurs : le risque économique des services de garde éducatifs et donc des salariées, et les rapports de travail. Le Ministère travaille à transformer la répartition du risque entre les acteurs, tant les salariées et les travailleuses autonomes (garde en milieu familial), ainsi que les entreprises de garde : CPE, garderies subventionnées et garderies non subventionnées. Cette transformation du risque économique des entreprises et des individus produit diverses conséquences sur le rapport social de travail. Si bien que la transformation de la fonction patronale est en lien étroit avec la transformation des relations économiques et administratives entre le Ministère et les entreprises.

²⁷ En 2019, le ministère a modifié la réglementation pour ajouter le critère de démonstration des besoins en services de garde éducatifs dans le secteur visé par les requérants d'un permis.

Les objectifs principaux des actions du MF entre 2007 et 2017 quant au risque économique sont de resserrer le financement des services de garde éducatifs (diminution des subventions par rapport à l'inflation) et de favoriser la création rapide de places dans le secteur marchand non régi par une importante politique de crédits d'impôts (remboursés à chaque mois aux parents). Toutefois, la création rapide de places dans le secteur marchand non régi a nui à son premier objectif de resserrement du contrôle des dépenses en services de garde éducatifs. Les dépenses de l'État québécois associées au crédit d'impôt pour le service de garde sont passées de 199,3 millions \$ en 2007 à 779 millions \$ en 2017 (Hurteau, 2018, p. 4). Ce fort développement de places dans le secteur marchand non régi a aussi créé deux problèmes émergents : la perte de contrôle sur la localisation de ces services de garde éducatifs faisant en sorte que des régions ne sont pas tellement mieux desservies qu'avant et qu'il y a, surtout dans les grandes villes, concurrence accrue entre les services de garde éducatifs avec pour conséquence que des services de garde éducatifs CPE, RSG mais surtout marchands ont plus de difficultés à combler à temps toutes leurs places, rendant ainsi leur situation financière fragile. Depuis 2019, le MF tente de reprendre le contrôle de ce développement des places en services de garde éducatifs non subventionnés. Le gouvernement caquiste semble vouloir recentrer le développement de nouvelles places dans le secteur subventionné (installations et RSG), particulièrement dans les quartiers défavorisés (Fortier 2019).

Le rapport social de travail dans le réseau des services de garde éducatifs

Nous avons adopté dans le cadre de ce projet le concept de rapport social de travail, afin d'élargir le concept de rapport salarial à d'autres configurations que l'emploi typique, par exemple le travail indépendant.

Le rapport social de travail peut être appréhendé par trois dimensions, adaptées des dimensions-clés du concept régulationniste de rapport salarial :

- les modalités de la division et de la coordination du travail;
- le principe présidant à l'octroi de la rémunération et les critères déterminant le niveau de cette rémunération;
- les modalités de répartition du risque de l'emploi, des risques sociaux et des risques professionnels entre donneurs d'ouvrage et travailleurs indépendants (D'Amours, 2014).

Afin de mettre en contexte ces dimensions d'analyse, la prochaine section présente le cadre général des institutions de la régulation des services de garde éducatifs, puis la section 9 présente les modes de détermination des conditions de travail et d'emploi, suivie par la section 10 qui présente l'évolution globale des conditions de travail et d'emploi dans les services de garde éducatifs.

Les institutions de la régulation des services de garde éducatifs

L'un des objectifs de la recherche était d'identifier les diverses entités impliquées dans la « fabrication » des rapports sociaux de travail et d'emploi. Dans cette section, nous analysons le rôle joué par ces diverses entités dans la mise en œuvre du RST de divers groupes de travailleurs, les modalités de cette intervention et les ressources sur lesquelles elles s'appuient.

Diverses lois, et règles encadrent de façon large l'offre de services de garde éducatifs et le travail des salariés. Diverses instances publiques et privées interviennent. Ainsi, le Ministère de la famille est responsable de la politique, du règlement et de diverses directives encadrant les services de garde éducatifs, ainsi que de leur surveillance. Le Ministère des finances du Québec et le Conseil du trésor, et au-delà, le gouvernement, déterminent le niveau et les choix de financements de services de garde éducatifs, et entre autres, le choix de favoriser le développement de services de garde éducatifs via les crédits d'impôts ou via le budget du MF. Revenu Québec et Revenu Canada ont une incidence importante sur le revenu net des RSG et des milieux familiaux non reconnus²⁸. Ils ont aussi une forte influence sur les négociations collectives des conditions de travail applicables aux CPE syndiqués et aux RSG. Les municipalités ont une influence à travers leurs règlements de zonage qui peuvent interdire l'offre de services de garde éducatifs dans certaines zones mais peuvent favoriser le développement de ces services de garde éducatifs à travers leurs Politiques familiales municipales. Finalement, les compagnies d'assurances jouent un rôle car les RSG et les milieux familiaux non reconnus doivent détenir une assurance responsabilité civile d'une valeur minimum d'un million \$.

Lois et règlements

- La Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance du Québec s'applique aux centres de la petite enfance, aux garderies et aux personnes reconnues à titre de responsables d'un service de garde en milieu familial ainsi qu'aux bureaux coordonnateurs de la garde en milieu agréés. Elle a pour objet de « promouvoir la qualité des services de garde éducatifs fournis par les prestataires de services de garde éducatifs qui y sont visés en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement, le bien-être et l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services » (Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, article 1). C'est le MF qui délivre les permis d'exploitation et de renouvellement d'un permis pour un service de garde et c'est le BC qui accorde la reconnaissance aux RSG. La Loi est opérationnalisée via deux règlements

²⁸ Des RSG ont à l'occasion des difficultés à faire reconnaître leurs diverses dépenses occasionnées par leur service de garde en milieu familial lors de vérifications fiscales et à faire valoir des déductions auxquelles elles pourraient avoir droit et qu'elles peuvent ne pas connaître. Des représentations des syndicats de RSG ont été faites auprès du ministère du Revenu afin de tenter de baliser les critères d'admission à la déduction des dépenses. Les choses semblent s'être améliorées selon des RSG rencontrés pour la recherche. Le ministère Revenu Québec publie à chaque année une mise à jour d'un guide pour aider les personnes ayant un service de garde en milieu familial à préparer leur déclaration d'impôt (Revenu Québec, 2019). D'autres RSG choisissent plutôt l'avenue de l'achat de certains services, comme les collations et les repas du midi à un traiteur. Elles peuvent ainsi présenter leurs factures pour demander la déduction de cette dépense de leur revenu.

principaux : le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance et le Règlement sur la contribution réduite.

- La Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives, applicable aux RSG, lesquelles sont définies dans la Loi comme des travailleuses autonomes. Cette loi est une sorte de compromis car les tribunaux avaient plutôt reconnus les RSG comme des salariées au sens du Code.

La Loi établit un statut spécial de travailleur, un statut indépendant mais couvert par un régime de négociation s'apparentant à celui du code du travail. Cette loi a été considérée comme un compromis satisfaisant car ça permettait de faciliter la vie syndicale. Il y avait une seule entente à négocier et non pas des dizaines de conventions collectives qui auraient pu être établies pour les bureaux coordonnateurs (135), lesquels auraient été reconnus comme employeur si le régime juridique retenu avait été celui sur la base de la reconnaissance du statut de salariées des RSG. Selon les représentantes syndicales rencontrées, les principaux inconvénients de la Loi sont l'absence d'un droit à l'arbitrage de la première convention collective et de dispositions anti-briseurs de grève ainsi que la limitation du champs du négociable.

Pour la centrale, d'avoir un projet de loi, c'est une négo nationale avec le gouvernement qui est le bailleur de fond, bien ça faisait notre affaire, d'autant plus que ça voulait dire 13 000 personnes en moyen de pression en même temps, 15 000 à une certaine époque. Puis il y avait 90 000 enfants à garder chaque jour qui n'avaient pas de services de garde éducatifs, donc on voyait qu'on avait un rapport de force, puis là ce qu'on a dit à nos membres, gardez le projet de loi-là, il y a des imperfections, mais on a un maudit beau rapport de force à cause de ça, puis on laisse la chance à la négociation... (Entrevue B3).

Le Code du travail pour la reconnaissance syndicale et les négociations de conventions collectives, applicable aux salariées des services de garde éducatifs en installation.

Garde en milieu familial

La reconnaissance accordée par un bureau coordonnateur à une personne responsable d'un service de garde en milieu familial est :

- une confirmation que celle-ci possède les qualités et la formation nécessaires pour offrir de tels services;
- une condition de base pour lui permettre d'offrir des places à contribution réduite, dans la mesure où elles sont disponibles et où elles répondent aux besoins des parents du milieu.

La personne qui garde six enfants ou moins dans une résidence privée n'est pas tenue d'être reconnue comme une responsable d'un service de garde en milieu familial par un bureau coordonnateur. Elle peut toutefois demander cette reconnaissance afin d'avoir du soutien pédagogique et technique du bureau coordonnateur.

Lorsqu'une personne est reconnue responsable d'un service de garde en milieu familial et qu'elle n'est pas assistée par une autre personne adulte, elle peut offrir des services de garde éducatifs à au plus six enfants. Ce nombre comprend :

- au plus deux poupons, c'est-à-dire des enfants âgés de moins de 18 mois;
- ses enfants s'ils sont âgés de moins de 9 ans.

Si elle est assistée par une autre personne adulte, elle peut accueillir jusqu'à neuf enfants. Ce nombre comprend :

- au plus quatre poupons;
- ses enfants et ceux de la personne qui l'assiste s'ils sont âgés de moins de 9 ans..

La surveillance des services de garde éducatifs en milieu familial subventionné

Les responsables en service de garde doivent respecter les conditions prévues dans les différentes lois et différents règlements énumérés ci-dessus. Le BC est désigné pour appliquer les mesures de surveillance auxquelles sont assujetties les responsables en service de garde. Les tâches générales de surveillance des BC sur les RSG occupent au total 41,3 % de leur temps de travail. Ce temps se répartit ainsi : visites de surveillance – respect des normes (21,3%), le travail associé à la reconnaissance, renouvellement, suspension et révocation de la reconnaissance (16,1%) et le traitement des plaintes (3,9). Le soutien pédagogique et technique sur demande (16,8 %) ainsi que la formation et perfectionnement des RSG (6,1 %) sont les autres activités principales des BC (MF, 2019f, p. 95). En moyenne, les RSG reçoivent trois visites par an du BC. Outre les visites, l'autre moyen de communication le plus fréquemment utilisé par les BC auprès des RSG est la consultation par courriel (MF, 2019f, p. 100).

Selon une représentante d'une association provinciale de bureaux coordonnateurs et CPE, il y a relativement beaucoup plus de recours juridiques dans le traitement des plaintes contre les éducatrices en milieu familial que dans les CPE syndiqués. Dans ces derniers cas, les plaintes se règlent surtout à l'interne du CPE alors que dans le cas des RSG, très rapidement, la plainte est contestée devant le Conseil d'administration du CPE-BC, puis au tribunal administratif du travail (Entrevue C3).

La surveillance des bureaux coordonnateurs a souvent été jugée inégale et arbitraire par les représentantes des éducatrices subventionnées (CSQ, CSN, AQEMF). L'entente collective de 2015 a conduit à la création d'un comité d'étude sur cette question afin d'en venir à des modalités de surveillance égales pour tous les BC et toutes les inspectrices des BC.

Les BC répondent en moyenne à 1 448 demandes d'aides par an formulées de la part des RSG. Les principaux besoins manifestés concernent les aspects administratifs (32,9 % des demandes) et la pédagogie (23 % des demandes) (MF, 2019f, p. 100).

Service de garde en milieu familial non subventionné

Dans le contexte d'une offre de services non réglementée, c'est aux parents qu'incombe la responsabilité d'évaluer la qualité des services qui leur sont offerts. De plus, afin de s'assurer de la sécurité, du bien-être et de la salubrité dans les services privés de garde pour enfants qui sont situés sur leur territoire, certaines municipalités se sont dotées d'une réglementation bien précise. En 2017, avec l'adoption de la loi 143, modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, les PNR ont été assujetties à de nouvelles normes. Ainsi, elles doivent respecter les conditions suivantes : présenter aux parents une preuve d'absence d'empêchement, de cours de secourisme et de sa mise à jour, de la couverture d'assurance, faire signer par le parent le formulaire spécifiant qu'il est informé que la PNR n'est pas reconnue par un BC, que la qualité du service de garde n'est pas évaluée. Finalement, la PNR doit assurer un milieu de garde absent d'attitudes ou de pratiques inappropriées (ex : violence, dénigrement d'un enfant, etc). C'est le MF qui traite les plaintes et a des pouvoirs d'enquête et d'inspection, laquelle peut se faire à l'improviste.

Rôles des municipalités en matière de services de garde éducatifs

Un des rôles des municipalités et des régions en ce qui concerne les services de garde éducatifs est le développement de politiques familiales dont l'objectif est d'orienter les actions municipales vers le soutien aux familles. Eu égard aux services de garde éducatifs, les municipalités participent à la qualité des services de garde éducatifs en les conseillant au sujet des meilleurs endroits où s'installer ainsi qu'en facilitant leur implantation dans le milieu (partenariat, stationnement, architecture ...) (Carrefour action municipale et famille, 2014).

Tel que le rapporte le Carrefour action municipale et famille (2014), afin que les services de garde éducatifs soient perçus comme un « levier intéressant sur les plans économique, social, communautaire et culturel », les municipalités doivent pouvoir assumer un certain nombre de responsabilités : comprendre et promouvoir l'impact social des services de garde éducatifs de qualité; mettre en place des conditions qui favorisent l'implantation et la rétention de jeunes familles ; mettre à profit l'activité économique engendrée par les services de garde éducatifs et valoriser et optimiser le potentiel du réseau des CPE et garderies (Carrefour action municipale et famille, 2014, p. 13)

Les modes de détermination des conditions de travail et d'emploi

Reconfiguration de la fonction patronale. Une cogestion patronale asymétrique

Dans le réseau des services de garde éducatifs, il existe une co-gestion patronale pour une bonne partie du secteur subventionné (tout le monétaire et une bonne partie du normatif avec un ascendant dominant du MF), pour l'organisation du travail (avec des dimensions sur lesquelles le Ministère a une influence prépondérante (règles de classification, de reconnaissances des acquis et expériences professionnelles, amplitude des services et horaires de travail), obligation de consulter le Ministère avant de créer toute nouvelle catégorie d'emploi, financement dans certaines conjonctures de frais juridiques pour soutenir la défense des décisions de directions de CPE devant le tribunal du travail, etc..., alors que la gestion quotidienne des rapports de travail relève principalement des directions locales avec les salariés et leurs syndicats lorsqu'ils sont syndiqués.

Le Ministère partage la fonction patronale avec les organismes de différentes façons. Il est présent et joue un rôle actif lors des renouvellements de conventions collectives, des régimes de retraite et des assurances collectives pour les services subventionnés. Une fois ces ententes négociées, il impose les clauses d'assurances et de retraite aux services subventionnés non syndiqués. En fait, jusqu'aux années 2015, les représentants syndicaux du secteur considéraient que le Ministère était le principal acteur patronal du secteur et les représentantes des CPE à la table nationale y jouaient un rôle secondaire. Depuis 2015, particulièrement dans le cas de l'Association patronale nationale des CPE, ces associations patronales régionales des services de garde éducatifs participent davantage à la négociation nationale.

La convention collective CSN Montréal-Laval 2017-2020 spécifie à son article 33.2 que les parties ne peuvent modifier une matière négociée à la table nationale avant d'avoir obtenu l'autorisation écrite de la Ministre de la Famille, du représentant désigné des employeurs signataires et de la FSSS-CSN. Il en est de même pour la révision des régimes d'assurance collectives des CPE et garderies où ce sont des représentants du Ministère et des syndicats qui font partie du comité de révision. Il n'y a pas de représentants des employeurs locaux ou des associations patronales. Ce comité devra d'ailleurs proposer des changements qui respectent l'enveloppe budgétaire qu'accorde la Ministère, soit 4 % de la masse salariale et le Ministère a une voix prépondérante dans les décisions du Comité pour toute question qui a un impact à la hausse sur la masse salariale admissible. Lors du dépôt d'un grief portant sur une matière visée par la négociation nationale, l'employeur local nationale qui le reçoit doit le transmettre au ministre dans les 10 jours du dépôt du grief. La section 9div1 présente d'autres exemples de cette cogestion patronale ou dans d'autres cas, autogestion patronale du MF.

Les clauses locales sont négociées toutefois directement entre les syndicats et la direction du CPE. Mais même à ce niveau, les règles budgétaires du Ministère sont venues depuis 2016 influencer fortement ces négociations locales, particulièrement en ce qui concerne la gestion des horaires des éducatrices, via la règle de financement qui pénalise les plus faibles taux de présence réelle des enfants, ce qui incite les CPE à transformer les horaires de travail pour les aligner davantage sur une logique «

Juste-à-temps », selon le flot des entrées et sorties d'enfants. Les mesures ont permis une hausse du taux de présence des enfants. La très grande majorité des garderies (85,2%) et CPE (81,47%) subventionnés atteignent le seuil de 80 % imposé par Québec. Selon le MFE, pour 2016-2017, les diminutions de subventions liées au taux de présence se sont élevées à environ 1,45 millions \$, soit 0.09% du montant total des subventions de fonctionnement du Ministère (Nadeau, 2018).

Lors de la réforme et des coupures du financement, le Ministère a tout de même prévu au financement des CPE des montants (60 millions \$ pour les aider à absorber des compressions récurrentes de 120 millions \$) pouvant servir à engager des dépenses pour réaliser des études d'optimisation de gestion. Dans la *Directive concernant l'allocation de transition, Questions-réponses* adressée aux CPE et aux garderies subventionnées (2016b), le Ministère identifie des types d'usages que peuvent faire ces services de garde éducatifs afin d'accroître leur efficience. Parmi ces dépenses, celles liées aux réductions de personnel et à l'achat des services juridiques afin de défendre devant le tribunal d'arbitrage les mises à pieds qui découleraient de coupures de postes sont autorisés.

Si le titulaire de permis réduit son personnel de façon graduelle, la rémunération du personnel en surnombre durant la période de transition correspond à une dépense pouvant être financée... l'allocation peut servir à payer une indemnité de départ... servir à payer les frais juridiques découlant de la contestation d'un licenciement si celui-ci vise à accroître l'efficience... les heures consacrées par le personnel de gestion à la révision des méthodes de travail et à la mise en application de ces méthodes de travail... les frais liés à la fusion d'entreprises (MF, 2016b, p.6 - 7)

Dans une version antérieure de cette Directive (celle du 30 mars 2016), le Ministère précise que sont admissibles entre autres les dépenses qui concernent l'organisation du travail, les horaires de travail. La FIPEQ « se désolé que le gouvernement semble encourager les employeurs à réduire leur personnel et s'inquiète de la qualité future des services » (Radio-Canada, 2016).

Les CPE locaux ont peu de marge de manœuvre pour négocier le monétaire localement. Selon une directrice de CPE : « Moi, comme employeur, je n'ai aucun pouvoir de négociation. J'ai pas d'argent ». (Entrevue A1).

À partir de cette négociation des conditions de travail, le ministère définit les titres d'emploi qui sont financés par ses règles budgétaires, ce qui vient déterminer une bonne partie de l'organisation du travail dans un service de garde. Par exemple, un service de garde pourrait préférer engager deux secrétaires comptables ou, en lieu et place, une commis-comptable et une secrétaire-réceptionniste, mais choisir à l'intérieur des grandes catégories normées. Le Ministère produit un outil de gestion, qui selon le Chantier (Boisvert 2014) est suivi intégralement par presque tous les CPE. On ne sait rien d'aussi précis pour les garderies privées mais leur difficulté d'attraction et de rétention des éducatrices et nos entrevues laissent entendre que cet outil y trouve aussi application. Selon le Ministère, le *Guide concernant la classification et la rémunération du personnel salarié, CPE, garderies subventionnées et bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial* (2013a)²⁹ est un outil de gestion adaptable. « Les catégories d'emploi retenues sont les principales catégories que l'on peut trouver dans un service de garde ou un bureau coordonnateur de la garde en

²⁹ Le Ministère produit un Guide du même type pour le personnel cadre.

milieu familial. Elles permettent généralement d'organiser le travail de manière à couvrir l'ensemble des fonctions et des tâches accomplies par le personnel salarié. » (MF, 2013, p. 3). Le guide définit les classifications, les échelles et le nombre d'échelons salariaux pour les divers titres d'emploi et publie des mises à jour des grilles salariales en lien avec les taux négociés lors du renouvellement des conventions collectives nationales et avec la Loi sur l'équité salariale, dont le Ministère se considère en bonne partie responsable de son respect. Ce guide est en lien direct avec les règles budgétaires du Ministère :

Le guide permet au ministère de la Famille d'adopter des règles budgétaires qui tiennent compte des besoins et des coûts de la main-d'oeuvre... et qui confirment les ententes convenues en matière de rémunération et d'équité salariale. Ainsi, advenant la création d'une catégorie d'emploi non prévue au présent guide, l'employeur devra consulter le Ministère au préalable. Ce faisant, il s'assure de respecter les obligations prévues à la Loi sur l'équité salariale, particulièrement l'obligation de maintenir cette équité. ((MF, 2013, p. 4).

Ceci dit, le Ministère affirme tout de même dans son Guide que :

« Une garderie subventionnée, un centre de la petite enfance et un organisme agréé à titre de bureau coordonnateur sont des employeurs autonomes qui exercent toutes les responsabilités afférentes à ce statut » ((MF, 2013, p.5).

Cette affirmation du Ministère doit aussi être nuancée par le fait que les échelles salariales découlent des valeurs mesurées par le Système d'évaluation des emplois élaboré par le comité sectoriel d'équité salariale du secteur des centres de la petite enfance et approuvé par la Commission de l'équité salariale (MF, 2013, p. 6). Or, le Ministère a participé directement avec les représentants syndicaux des salariés, de l'Association des cadres et de l'AQCPE aux travaux de ce comité et de la Table d'équité salariale qui a pris le relais du Comité en 2005. En 2011, les ajustements d'équité salariale pour le réseau des services de garde éducatifs (CPE et garderies) ont été convenues entre le MF, la CSN et l'AQCPE. Toutefois, le maintien de l'équité salariale est un exercice qui doit se faire pour chacune des installations et selon nos entrevues, il y a très peu de cas où cet exercice se fait systématiquement, si bien que rien ne garantit aujourd'hui qu'il y a équité salariale et respect de la Loi.

Dans son Guide concernant la classification et la rémunération, le ministère précise que les salariées avancent d'un échelon par année d'expérience additionnelle et les salariées n'ont droit qu'à un avancement d'échelon par année (MF, 2013a, p. 19). Les conditions d'un reclassement et du passage du statut d'éducatrice non qualifiée à éducatrice qualifiée sont aussi prévues et imposées au Guide.

Les règles qui concernent la reconnaissance des équivalences de formations par les employeurs locaux sont précisées dans la Directive concernant l'évaluation et la qualification du personnel de garde et les équivalences de formations reconnues (MF, 2018b). Cette directive précise les équivalences de diplômes du Québec et de l'étranger, le type d'expérience de travail reconnu, le nombre d'heures d'expériences de travail pouvant compter pour une année d'expériences, etc. Cette directive est imposée aux services de garde éducatifs, le Ministère vérifie son respect et le défaut de ceux-ci de s'y conformer entraîne des amendes.

« Par ailleurs, en vertu de l'entente de subvention qu'il a signée, le titulaire de permis de CPE ou de garderie doit respecter les directives transmises par le Ministère, au même titre que les dispositions de la Loi et de ses règlements en vigueur. Ainsi, un titulaire de permis qui ne respecte pas la présente directive s'expose aux sanctions établies à l'article 97 de la Loi et pourrait voir sa subvention diminuée ou annulée, ou son versement suspendu en tout ou en partie » (MF, 2018f, p. 4).

Par ailleurs, les règles budgétaires de 2016 posent des taux minimums à atteindre sur divers éléments afin d'obtenir la totalité du financement possible. À défaut, la subvention au service de garde sera diminuée. Par exemple, avoir 80 % d'éducatrices qualifiées, ce qui limite alors les possibilités de remplacer le personnel absent par des occasionnels ou des remplaçantes d'agence non qualifiées. Une autre règle concerne l'ajustement pour la rémunération : le Ministère a mis un barème national à 20,85 \$ de l'heure pour un service de garde (ce facteur désavantage les services de garde éducatifs qui ont du personnel ayant beaucoup d'ancienneté et qui sont au sommet de leur échelle salariale), et un facteur d'ajustement de la subvention pour les absences rémunérées³⁰ qui fait que si un service de garde a beaucoup d'absences pour des congés de maladie, ou qui ont plus que 4 semaines de vacances, il sera pénalisé dans son financement (Entrevue A1). Dans ce dernier cas, cette règle budgétaire a créé une pression importante lors des négociations collectives de 2015-2018, des directions souhaitant retirer des jours de congé³¹.

Avec le fractionnement des critères de financements et leur variabilité³² dans le temps, les services de garde éducatifs peinent à prédire ce qu'ils auront comme revenus au cours de prochaines années, rendant les exercices de planifications budgétaire et de développement aléatoires (Entrevue A1).

La base d'établissement de ces divers ratios vient d'une comparaison que le Ministère a fait avec les garderies privées. Selon une directrice, celles-ci ont tendance à ouvrir en début de journée et à fermer en fin d'après-midi le service de garde avec une seule éducatrice alors que les CPE en avaient deux. Les CPE ont dû revoir les horaires afin de les ajuster à leurs nouveaux budgets. Dans un CPE de trois installations, la directrice a ainsi pu couper quatre postes d'éducatrices en plus d'une employée qui remplaçait les éducatrices durant le temps où elles préparaient leur programmation pédagogique pour les activités de leur groupe d'enfants. De plus, les employées des deux des trois installations de ce CPE qui sont syndiquées (syndicats locaux affiliées à la CSN dans un cas et à la FTQ dans l'autre cas) ont accepté de couper leurs pauses de 15 minutes le matin et de 15 minutes l'après-midi afin d'aider le CPE à équilibrer son budget. Ce qui a aidé à cette décision des éducatrices, « ça a été dit dans les journaux : le ministère met en péril certains CPE. Ça ne les dérange pas, ils vont dire allez fusionner ou fermez. Le Privé va le prendre ». Ce CPE a aussi réduit de 8 heures à 6 heures par jour le temps de travail de la cuisinière vu que le ministère n'accorde que 2\$ par jour par enfant. Pour les enfants à besoins particuliers, le CPE engage

³⁰ Selon les règles budgétaires, chaque employée peut avoir 4 semaines de vacances, 10 jours de maladie et 13 jours fériés.

³¹ Les premiers services de garde éducatifs créés au cours des années 1970 et 1980 ont eu tendance à compenser les faibles salaires offerts à cette époque par plus de congés aux employées.

³² Aux critères de plus en plus ciblés de financement, s'ajoutent des enveloppes spécifiques variables d'une année à l'autre, (ex : rénovations, achat de matériel pédagogique, etc.) pour lesquelles les services de garde éducatifs doivent présenter une demande qui leur sera ou non accordée. De plus, à l'intérieur même des enveloppes récurrentes d'une année à l'autre, il y a possibilité de variations. Par exemple, combien d'enfants à besoins particuliers y aura-t-il l'année prochaine dans un service de garde?

quatre accompagnatrices contractuelles, souvent des étudiantes en sciences de l'éducation ou en psychologie. Ce personnel connaît un taux de roulement élevé vu les statuts d'emploi précaires et le fait que d'année en année, le nombre d'enfants à besoins particuliers varie. De plus, à partir du moment que ces étudiantes graduent elles sont recrutées dans le réseau scolaire pour la plupart (Entrevue A1). Or, la stabilité du personnel éducatif constitue un facteur de la qualité des services de garde éducatifs.

Dans le secteur des RSG, on retrouve aussi cette logique de co-gestion patronale. Par exemple, les montants versés aux RSG sont prévus dans les Ententes qu'ont négocié les syndicats avec le MF. Au quotidien, les bureaux coordonnateurs sont responsables de l'application de ces ententes et constituent l'employeur direct des RSG. Ils doivent « calculer et préparer la rétribution des personnes responsables d'un service de garde en milieu familial selon les instructions de la ministre » (MF, 2013, p.16).

La présence syndicale et les modes de détermination des conditions de travail

En 2014, dernière année pour laquelle le MF a publié les données à ce sujet, 49,1 % des éducatrices dans les CPE, 100 % des RSG, 1,7 % des éducatrices dans les garderies privées subventionnées et 0,5 % des éducatrices en garderies non subventionnées bénéficient d'un mode de représentation collectif pour la négociation de leurs conditions de travail. Pour les autres services de garde éducatifs non syndiqués, les conditions de travail applicables aux éducatrices sont fixées par des politiques écrites de gestion des ressources (41,8 % des CPE, 15,3 % des garderies subventionnées et 13 % des garderies non subventionnées), ou par des ententes verbales (dans 49 % des garderies subventionnées et 44,8 % des garderies non subventionnées) ou de contrats individuels écrits (MF, 2016c, p. 67-69).

Lorsque l'affiliation syndicale dans les CPE a été mentionnée, soit dans 427 CPE pour le personnel éducateur et dans 411 CPE pour les autres membres du personnel, elle est la suivante : le personnel éducateur couvert est affilié à la Confédération des syndicats nationaux (CSN) dans une proportion de 78,5 %, à la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) dans une proportion de 15,7 % et à la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) dans 5,2 % des cas, alors que 2,1 % du personnel éducateur appartient à un autre syndicat (MF, 2016c, p. 67).

Les autres membres du personnel, quant à eux, sont affiliés dans les mêmes proportions aux différentes centrales syndicales.

En ce qui a trait aux bureaux coordonnateurs, les conditions de travail du personnel autres que les gestionnaires sont fixées par une politique de gestion des ressources dans 48,2 % des cas, par un contrat individuel écrit dans 24,1 % des cas et par une convention collective dans 19,3 % des cas (MF, 2016c, p. 69).

Dans le cas des RSG, que ce soit avec la CSN ou la CSQ, les RSG sont regroupées régionalement et provincialement, à l'intérieur d'une fédération (FIPEQ-CSQ et FSSS-CSN). La FIPEQ représente des syndicats régionaux. Elle compte 13, 000 membres. Dans chaque région, elle a un syndicat pour les RSG et un pour les salariées des CPE vu les réalités et cultures très différentes des deux groupes. La taille des

syndicats régionaux varie grandement. Par exemple, à la FIPEQ, il y a un syndicat qui compte 1660 membres et un autre en compte 35 membres (Entrevue B3).

Les syndicats n'ont pas syndiqué les assistantes des RSG car ce sont les RSG qui sont leur employeur. Les assistantes sont faiblement rémunérées. Selon une représentante d'une association d'éducatrices, « C'est sûr que les aides, dans ces cas-là, ils n'ont pas les meilleurs emplois du monde, parce qu'en milieu familial, l'éducatrice n'a pas la ressource financière, pour payer même le salaire minimum... Elle est obligée d'y aller à un montant forfaitaire, tricher sur le nombre d'heures ou euh ou couper le plus possible quand le ratio baisse. Les assistantes en milieu familial, ce n'est pas des emplois extraordinaires. » (Entrevue B4). C'est souvent un conjoint, ou un membre de la famille élargie, « Ou des jeunes étudiantes qui sortent de l'école qui veulent ramasser un petit peu d'expérience. Alors ils vont pouvoir, ils vont rester, ça m'est arrivé souvent, il restait maximum un an » (Entrevue B4). Des syndicats de RSG dans certaines régions ont tenté de créer une coopérative de services pour les RSG (achats, liste d'assistantes, etc.), mais l'exigence du travail bénévole pour faire fonctionner cette coopérative et les tarifs demandés aux RSG ont été jugés trop élevés par celles-ci.

Extension légale et par imitation de certaines conditions de travail et rapports de travail

Les salariées des CPE non syndiqués et les garderies privées subventionnées bénéficient des ententes convenues entre les centrales syndicales et le MF pour l'établissement du régime de retraite et des assurances. Le MF assume la part employeur pour ces régimes des salariées tant syndiquées que non syndiquées. Il n'y a aucune entente de cette nature pour les garderies non subventionnées.

Dans le cas des CPE non syndiqués, les conditions d'emploi et de travail des salariées sont souvent rapprochées de celles des milieux syndiqués. Selon le rapport Boisvert (2014), les CPE appliquent très majoritairement les échelles salariales proposées par le Ministère pour les salariées et les cadres (p.6). Les échelles salariales des salariées sont celles qui ont été conclues avec les syndicats, alors que dans le cas des directrices (DG) et des directrices adjointes (DGA), le MF, en concertation avec des représentantes des CPE, a établi une grille de rémunération qu'il indexe régulièrement. Cette grille constitue la base pour déterminer le niveau des subventions versées pour financer les coûts de main-d'œuvre. Elle devient ainsi une base de discussion dans les CPE non syndiqués. En 2017, la grille prévoit pour une DG d'une installation un salaire situé entre 58 538 \$ et 78 050 \$.

Autre exemple de ce rapprochement des conditions de travail entre les CPE syndiquées et non syndiqués, dans un des CPE non syndiqué visité pour notre recherche, la « Politique de gestion des ressources humaines », a la même date de début et de fin que celle des conventions collectives négociées par les fédérations syndicales avec le MF. La « Politique » précise que la classification et la rémunération en vigueur sont celles prévues au *Guide administratif concernant la classification et la rémunération du personnel salarié des services de garde éducatifs et des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial*, établi par le MF. Or, ce Guide reproduit le contenu des ententes négociées avec les fédérations syndicales. Par contre, dans un des services de garde éducatifs privé subventionné visité pour notre

recherche, le contrat de travail est individuel et la direction définit le salaire sans faire référence au *Guide*.

D'autres pratiques associées aux rapports collectifs de travail en milieu syndiqué sont en partie adaptés dans des CPE non syndiqués. Ainsi, dans un CPE visité pour la recherche, en cas de mécontentement, la salariée peut, en vertu de la Politique écrite de gestion du personnel, déposer une plainte à la directrice du service de garde. Si la réponse de la directrice est insatisfaisante, la salariée peut demander au conseil d'administration de nommer un Comité de relations de travail formé d'un membre du CA, de la directrice ou de sa représentante et d'une représentante de l'employée choisie par celle-ci. En cas de réponse insatisfaisante à la plainte de la salariée, celle-ci peut soumettre sa plainte directement au CA qui tranchera, après avoir entendu les parties si celles-ci le désirent. Même si cette procédure ne présente pas le caractère d'indépendance d'un arbitrage de griefs, elle n'est toutefois pas uniquement vouée à la défense des intérêts patronaux selon plusieurs personnes interrogées, qu'elles soient des salariés ou des directrices de CPE. C'est que les parents membres des CA des CPE sont aussi les parents des enfants qui fréquentent ce CPE. Or, selon les points de vue des personnes interrogées, points de vue qui ne peuvent unilatéralement être associés aux éducatrices d'une part et aux directrices d'autre part, que ce soit parce que les parents connaissent le travail des éducatrices, parce que leurs enfants fréquentent le CPE depuis trois ou quatre ans, ou parce que des parents membres du CA craignent les éventuelles modifications des rapports de l'éducatrice avec leur enfant, les décisions administratives et disciplinaires des membres de CA peuvent être différentes de celle qu'avait prise la directrice du CPE. Et cette possibilité aurait un effet « préventif » auprès de certaines directrices dans la façon dont elles prennent leurs propres décisions.

Par exemple, une représentante d'une association de cadres de CPE explique ainsi cette relation entre les parents utilisateurs et les parents membres du conseil d'administration dans le contexte de l'évaluation du travail de la directrice du CPE. Des parents éprouveraient des difficultés à séparer leur rôle de parent du rôle d'administratrice.

une directrice générale par rapport à son conseil d'administration pour son contrat de travail, pour une situation qui peut être difficile euh souvent l'évaluation du rendement est vraiment difficile comme je vous mentionnais tantôt, porté à faire des évaluations 360 degrés ce qui n'est pas souhaitable dans un contexte où une grosse difficulté c'est que dans la gouvernance, c'est que le parent étant le parent est tous les jours (en contact) avec l'éducatrice et a un lien émotif avec l'employé donc c'est dur pour une DG de s'en sortir... (Entrevue C4).

Par contre, dans le cas des garderies privées subventionnées visitées pour la recherche, la salariée ne bénéficie d'aucun mécanisme de plainte, hormis la discussion informelle avec la propriétaire et le recours aux mécanismes prévus à la Loi sur les normes de travail.

Finalement, la révision de la Politique de gestion des ressources humaines d'un des CPE visité est confiée périodiquement à un comité paritaire composé de deux membres du CA et de deux représentantes des employées du CPE. Dans le cas d'une garderie privée subventionnée, la direction écrit la politique et l'interprète seule.

Les modes de négociations collectives sont différents entre les CPE et les RSG. Alors que dans le cas des RSG, le MF est l'employeur unique avec qui les syndicats négocient provincialement des ententes collectives, dans le cas des CPE, c'est le régime général du Code du travail qui s'applique. Selon le Code, les négociations se font sur la base de l'établissement, à moins que les parties s'entendent pour mettre sur pied des négociations impliquant plus d'une entreprise. Lors des négociations de 2012, les parties se sont entendues pour instaurer une table provinciale de négociation impliquant de façon étroite le MF, les fédérations syndicales présentes dans les CPE et des représentantes des CPE. Toutefois, un enjeu croissant de ces négociations consiste à déterminer au préalable comment se fera la négociation. En 2015, il y eut un imbroglio juridique dans la région de Montréal-Laval pour déterminer quels rôles joueraient le regroupement patronal, le MF et les syndicats, si bien que les négociations y ont été retardées de près de deux ans.

Les pratiques de négociation des conventions collectives dans les CPE

Dans ce secteur, l'approche de la période du renouvellement des conventions collectives pose toujours une première question importante : comment organiser la négociation ?

Cette question se pose sur trois aspects.

- a- Comment les diverses associations patronales d'une part, et syndicales d'autre part vont-elles, ou pas, se coordonner pour la négociation à venir : front commun ou en ordre dispersé, avec plus ou moins de concertation entre elles ?
- b- Comment seront répartis les sujets à négocier aux niveaux national (à une ou plusieurs tables de négociation nationales), régional et local (par CPE) ?
- c- Quel rôle effectif jouera le MF dans ces pourparlers : direct ou indirect ?

Au cours des deux dernières négociations, les parties ne sont pas parvenues à s'entendre au préalable sur l'un ou l'autre aspect de cette question.

Contrairement aux autres types de négociations sectorielles, comme dans le secteur de la construction ou celui des secteurs public et parapublic, il n'y a pas de loi établissant un tel régime de négociation sectorielle dans le secteur des services de garde éducatifs, et ce, même si l'État finance l'essentiel des dépenses dans ce secteur. La seule façon pour les parties de négocier au niveau régional et national est qu'elles aillent chercher des mandats en ce sens auprès des directions de chaque CPE intéressé, pour la partie patronale, et de chaque syndicat local intéressé, pour la partie syndicale. Et que ces mandats soient jumelés, soit que pour un CPE donné, tant la partie syndicale que la partie patronale de ce CPE donné, donnent un mandat de négocier à leur regroupement régional et/ou national respectif. Par exemple, si la partie patronale du CPE refuse de se joindre à un regroupement patronal de négociation, le syndicat de ce CPE ne pourra participer à un regroupement syndical de CPE aux fins de la négociation. La disposition du *Code du travail* qui permet de donner ce type de mandats de négociation régional et national est inscrite à l'article

68 : « La convention collective conclue par une association d'employeurs lie tous les employeurs membres de cette association auxquels elle est susceptible de s'appliquer, y compris ceux qui y adhèrent ultérieurement. »

À chaque négociation, les associations patronales doivent aller chercher et coordonner les mandats des directions de CPE. Puisque les régions couvertes ne sont pas étanches ni définies par la loi, il y a une sorte de maraudage entre les associations patronales pour attirer et retenir des membres. Ce sont les cotisations des CPE qui assurent le financement de base de cette négociation ainsi que les divers services que peuvent offrir les associations aux CPE membres. Selon une directrice de CPE, les associations patronales nationales ont tendance à se morceler en associations régionales ou regroupements d'associations régionales, « chacune pensant pouvoir aller chercher des miettes de gâteau » (Entrevue A1).

Historiquement, les syndicats ont toujours considéré que le MF était l'employeur effectif et ont voulu négocier directement avec ce ministère (Bellemare, Briand 2012a). Du côté des directions de CPE et de leurs regroupements patronaux, la situation a fluctué dans le temps. Pendant longtemps, ils se considéraient les employeurs uniques, puis au fur et à mesure que le financement gouvernemental croissait, ils ont dû laisser une place plus grande au Ministère, si bien qu'au cours des années 1999-2012, les syndicats et des représentants du secteur des CPE jugeaient que ces derniers avaient peu d'influence sur les enjeux monétaires des négociations nationales et que l'employeur réel aux fins de la négociation était le MF.

Globalement, il y a toujours une négociation nationale mais qui n'implique pas tous les CPE, des négociations régionales, qui n'impliquent pas tous les CPE, mais sans cadre légal spécifique, et des négociations locales, par établissement, ce qui conduit à des exercices difficiles et longs d'arrimages des négociations entre ces divers niveaux de négociation. Avec au final, une pression très importante du MF sur les employeurs au national et au régional afin qu'ils arrivent à se concerter entre eux afin de conclure les négociations. Dans le cas des deux rondes de négociations présentées dans cette section, la situation se présente comme une cogestion patronale, avec le MF comme acteur patronal le plus influent de cette coalition patronale.

Une représentante d'une association de CPE-BC explique ainsi la dynamique de ces négociations, entre autres quant à la définition problématique de l'employeur :

... le gouvernement est un peu mal pris avec cette patate chaude là, particulièrement avec les RSG, mais même avec les CPE eux-mêmes dans le sens que s'ils ne veulent pas être reconnus comme patron des employés des réseaux de la petite enfance, bien il faut qu'il nomme quelqu'un comme patron, et lui il ne veut pas l'être. Fait que donc, il met du monde en front, bien jouez le rôle de patron, mais vous allez dire ce qu'on va vous dire de dire (Entrevue C3).

Une représentante syndicale explique ainsi cette dynamique de négociation qui entremêle enjeu de négociation et définition des acteurs de cette négociation.

« Nos vis-à-vis qui sont les associations patronales, bien il faut qu'on mette aussi le Ministère là... Quand même qu'on négocierait une augmentation de salaires avec l'association patronale, s'ils ont pas l'argent... » (Entrevue B2).

L'APNCPE trouve que les négociations dans le secteur des CPE sont compliquées car il n'y a pas de cadre de négociation défini spécifiquement pour ce secteur, comme dans le secteur public par exemple. À Montréal, l'association patronale nationale regroupe en 2017 65 CPE. À chaque ronde de négociation, le nombre de membres faisant partie de l'Association patronale nationale peut changer puisque leur adhésion est volontaire.

Cette situation a eu pour effet de prolonger la durée des négociations comme l'illustre cet extrait d'un communiqué syndical en 2018.

Malgré qu'au printemps de cette année une entente soit intervenue avec le gouvernement et le ministère de la Famille sur les conditions de travail salariales, le modèle de négociation du secteur de la petite enfance permet aussi aux parties d'adresser localement des demandes de négociation. Jusqu'à ce que les parties se soient entendues sur tous les paliers de négociation, la convention collective ne peut être signée et les travailleuses ne peuvent bénéficier des avantages négociés dont, notamment, les augmentations salariales convenues et la rétroactivité de celles-ci. (FSSS-CSN, 18 décembre 2018 <http://www.fsss.qc.ca/cpe-multi-garde-royaumes-bouts-choux/#more-15073>)

Le cas des cadres des CPE

Il existe une association de cadres des CPE depuis le milieu des années 1980. Elle regroupe en 2017, 600 directrices générales et directrices adjointes de CPE. Les principales représentations de l'Association se font auprès du MF. Les représentations portent sur l'amélioration des conditions de travail des cadres des CPE (influencer la recommandation des échelles salariales que publie le MFE, le régime de retraite et les assurances collectives) ainsi que sur leur développement professionnel, entre autres avec des universités, afin de pouvoir offrir à ses membres des options de formations adaptées à leur réalité.

Sur la question des conditions de travail, officiellement, les cadres devraient négocier avec le conseil d'administration de leur CPE local. Mais, vu le rôle de bailleur de fonds majeur du MF, ça ne se passe pas ainsi. Même si le CPE local peut bonifier ou réduire le salaire suggéré par le MF, pendant longtemps, c'est l'AQCPE qui assurait un rôle de représentation des cadres auprès du MF afin qu'il ajuste à la hausse les grilles de rémunération qu'il publie (le Guide de rémunération a été élaboré en concertation entre le MF, l'AQCPE et l'Association des cadres des CPE à l'origine) et qu'il ajuste en conséquence les subventions des CPE. Puis l'AQCPE a décidé d'abandonner ce rôle de représentant des employeurs et c'est ce qui a conduit à la création de l'association des cadres des CPE (Entrevue C4).

Lors de l'exercice d'équité salariale, les directrices adjointes ont été incluses dans le groupe des éducatrices, si bien qu'elles gagnent soit moins ou légèrement plus que les éducatrices, selon leur ancienneté. L'Association considère qu'il devrait y avoir un écart plus grand entre la rémunération des directrices adjointes et celle des éducatrices qu'elles supervisent. Selon la représentante de l'Association, cette situation rend le recrutement et la rétention des directrices adjointes difficile.

Les postes de directions, les salaires qui sont normés, les DG on demande de respecter le guide parce que le guide a fait un exercice, il y a eu un exercice de relativité comparativement aux directeurs d'école, Carrefours jeunesse emploi, puis tout ça, on trouve qu'en général, il y a une place à l'amélioration encore, mais c'est quand même équitable, mais chez les directions adjointes, bien je ne peux pas encourager quelqu'un à sous payer son monde au point qu'elle fait moins que le staff qu'elle supervise ça ne tient pas la route. Je leur dis vous pouvez respecter le guide, mais il faut que vous soyez conscient que le guide est inéquitable puis que vous vous exposez à une plainte d'équité salariale. Si j'étais vous, j'agis selon mes responsabilités d'employeur et je referais un exercice interne. Mais ils ne le font pas, ils vont au gré du vent 5, 7, 10% d'écart puis une candidate qui ne négocie pas, elle ne l'aura pas puis elle va se ramasser avec un salaire plus bas que son équipe. Fait que le recrutement est difficile (Entrevue C4).

Un sondage fait par l'ACCPE indique que 75 % des CPE respectent les échelles salariales prévues au Guide de rémunération. Les échelles des guides sont mises à jour en 2012 suite à une décision ministérielle d'appliquer les mêmes taux d'augmentation des salaires que ceux négociés avec les syndicats des travailleuses des CPE, sans négociation avec l'ACCPE.

L'autre enjeu important pour l'ACCPE concerne le régime de retraite. L'ACCPE siège au comité de retraite avec le MF, les représentantes des centrales syndicales, de l'AQCPE, du Conseil québécois des garderies privées. Le salaire maximal cotisable en 2017 est de 79,000 \$. Or, des directrices générales de CPE qui ont plus de trois installations peuvent recevoir un salaire supérieur à ce montant et la différence ne pourra être cotisable et bonifier à la retraite les prestations. L'Association souhaiterait que ce seuil maximum soit levé.

La création des associations patronales

Les associations patronales ont débuté vers 1998 dans la région de Montréal. Les CPE comme les syndicats, trouvaient utiles et moins cher de regrouper des négociations, et les directions des CPE trouvaient utiles de ne pas se retrouver à une table de négociation locale à négocier directement, et potentiellement de façon conflictuelle, avec les éducatrices, alors que la relation d'équipe et pédagogique est si importante dans ce type d'organisation.

Parce que c'est trop difficile, c'est un milieu où c'est très rapproché. Moi quand j'étais à la Z (Centrale syndicale), les conseillers se plaignaient que les éducatrices étaient trop proches de la direction. Ils disaient ça pas de bon sens, pas capable de faire la grève, ils sont trop proches. Puis quand je suis arrivée chez les employeurs, bien là c'est le contraire, la direction est trop proche des employés (Entrevue C2).

De plus, la création des associations patronales tient aussi au fait que les employeurs sentaient le besoin de développer une expertise, ce qui est plus difficile lorsqu'ils engagent des négociateurs qui changent à chaque négociation. Ainsi, selon un négociateur patronal : « ... on est l'association (patronale) qui est la plus outillée euh de loin il y a un forum d'échanges, il y a des formations. Il y a un guide d'interprétation. Et bien il y a des conseils, ils me téléphonent (Entrevue C2). L'association patronale rencontrée ne couvre toutefois pas la défense des griefs car les cotisations des CPE membres devraient trop augmenter (Entrevue C2). Par contre, les CPE seraient des milieux où il y a très peu d'arbitrages de griefs selon ce représentant patronal.

La création d'associations patronales s'effectue en fonction de l'article 10 du Code du travail du Québec : « Tout employeur a droit d'appartenir à une association d'employeurs de son choix, et de participer à la formation de cette association, à ses activités et à son administration. »

Le nombre d'associations patronales tient au fait qu'elles regroupent les employeurs sur la base des regroupements des syndicats CSN, selon diverses régions. La définition du mandat de l'association patronale s'effectue un peu comme dans le monde syndical. Ainsi, dans une des associations patronales, chaque CPE membre délègue trois représentantes à une assemblée générale qui définit et vote le mandat de négociation, et ainsi de suite pour la suite de la négociation. L'association patronale est constituée en organisme sans but lucratif. La cotisation des CPE membres est ajustée selon le nombre de places d'enfants à leur permis.

Les négociations de 2010-2012

La négociation de 2012 a mis ensemble toutes les associations patronales et syndicales et a conduit à une harmonisation du monétaire « lourd, comme par exemple les vacances, congés de maladie, congés fériés, obligations familiales, donc tout ça » (Entrevue C2). Certains CPE qui offraient plus de congés et vacances que ce qui a été convenu à l'entente ont pu bénéficier de compensations se terminant en 2018 du financement de ces différences (Entrevue C2).

Une décision du Tribunal administratif du travail (TAT 2017b) portant sur la négociation collective suivante, résume le déroulement de la négociation de 2010-2012.

« Lors de la dernière ronde des négociations des conventions collectives applicables de 2010 à 2015, un processus de négociations à trois paliers a été convenu de façon libre et volontaire et mis en place afin de renouveler les conventions collectives expirées pour la plupart depuis le 31 mars 2010;

Malgré le processus instauré permettant la négociation sur les trois paliers (national, régional et local) utilisé par la plupart des syndicats et CPE, certains (Montréal-Laval et Montérégie) ont néanmoins opté pour une formule de négociation à deux paliers (national et régional);

Ainsi, les clauses identifiées comme étant nationales, concernant des enjeux monétaires, ont été négociées à l'échelle nationale entre des représentants de tous les CPE des différentes associations patronales, le ministère de la Famille (MFA) et les syndicats affiliés à l'intimée FSSS-CSN;

Toutefois, certaines clauses de nature non exclusivement monétaire, par exemple des clauses traitant d'enjeux disciplinaires ou de santé et sécurité au travail, étaient aussi négociées à l'échelle nationale ;

Les clauses dites « normatives » étaient négociées à l'échelle régionale par le biais, soit des associations patronales régionales au sens du Code du travail, soit par des regroupements régionaux de CPE;

Par ailleurs, la plupart des CPE non membres d'une association patronale ont négocié l'ensemble des matières de leur convention collective au niveau local; » (Décision 2017 QCTAT 2576, p. 5-6).

En février 2012, une entente de principe est intervenue entre les représentants du ministère de la Famille, les représentants des associations d'employeurs et la CSN. La nouvelle convention collective prévoit des augmentations salariales égales à celles accordées aux salariés du secteur public et est valide jusqu'au 31 mars 2015. De plus, quatre semaines de vacances après 5 années de service et cinq semaines de vacances après 15 années ont été obtenues par les syndiquées des CPE en plus des 13 jours fériés annuels ainsi que des 10 journées de maladie. L'entente de principe prévoit aussi un rehaussement de la contribution gouvernementale au régime d'assurance collective ainsi qu'un programme de préretraite disponible pour les travailleuses de 55 ans et plus.

« La ratification de cette entente de principe est certainement réjouissante, de déclarer Louise Labrie, responsable du secteur des CPE à la Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS-CSN). Mais il ne faut pas perdre de vue que la majorité de nos syndicats n'a toujours pas d'entente de principe sur le plan régional des négociations. Nous en appelons aujourd'hui à la bonne foi des employeurs régionaux, notamment à Montréal, à Laval, en Estrie et en Montérégie, pour convenir au plus vite d'un nouveau contrat de travail pour l'ensemble des dispositions de nos conventions collectives. Deux ans sans convention, ça a assez duré ! »
[\(https://www.csn.qc.ca/actualites/entente-de-principe-pour-les-cpe-syndiques-a-la-csn/\)](https://www.csn.qc.ca/actualites/entente-de-principe-pour-les-cpe-syndiques-a-la-csn/).

Suite à cette négociation de 2012, les parties avaient tenté de définir un modèle de négociation pour la prochaine ronde, mais des changements du côté des parties patronales ont rendu son application impossible.

Selon une représentante syndicale, il y eut de nombreuses tensions entre les diverses composantes qui constituaient la partie patronale.

...c'est parce que des fois (en 2010-2012, n.d.a.), il y a des clauses, la dernière fois ce qu'on avait réglé le national, puis le régional n'était pas complètement réglé et euh il y a eu des problèmes d'arrimages entre certaines clauses qui étaient négociées à certains niveaux. Puis, il y a eu aussi, on s'est heurté à une situation, c'est-à-dire les employeurs qui négocient et au national et au régional ont pas été contents de comment s'est terminée la négociation nationale parce que le Ministère était, je pense, un peu exaspéré et les a tassés dans une salle et a terminé la négociation avec nous puis il leur a rentré le résultat dans la gorge ou à peu près. Donc, comme ils étaient frustrés, aux tables régionales, ça a paru. Et là ça a pris après la fin de la négociation nationale, ça a pris presque un an avant de conclure le régional et ça s'est conclu encore avec la pression du Ministère qui a fini par dire aux employeurs bien là si vos conventions ne sont pas signées à telle date, il n'y aura pas de financement sur le national... Fait que c'est pour ça que cette fois-ci (2016), ils ne voulaient pas aller au national avec le Ministère... Et euh le Ministère a décidé que l'organisation ne se passerait pas de la même façon. Parce que la fois d'avant en fait ils se sont fait prendre le Ministère, parce qu'il y avait une association qui était l'AQCPE à l'époque qui avait parti le mouvement pour mettre en place la table nationale, mais les 2 personnes qui étaient-là, se sont faites congédiées par l'AQCPE³³ puis le Ministère s'est retrouvé

³³ La participation directe ou indirecte de l'AQCPE aux dossiers de relations de travail a créé beaucoup de tensions à l'interne et des directions de CPE ont quitté cette association soit pour demeurer sans

avec la patate chaude avec des ententes signées qu'il a dû respecter lui. Fait que le Ministère lui ce que ça lui a obligé c'est qu'il a payé des procureurs patronaux dans les régions pour finir les négociations régionales ce qui était pas prévu dans les protocoles puis en plus de ça, il s'est retrouvé avec quand il négociait, il y avait 12 représentants d'employeurs ou 13 dans une salle à côté puis eux-autres ils se concertaient une fois que le porte-parole lui avait dit ce qui s'était passé à la table puis ils le faisait sortir puis ils faisaient sortir le Ministère puis eux autres ils marchaient par consensus fait que des fois ça prenait 4 heures pour changer tu sais genre 12 semaines à 8 semaines-là... (Entrevue B2).

Face à cette situation les parties patronales et syndicales ont tenté de développer une approche différente pour les prochaines négociations.

Puis la dernière fois, on s'était dit ça serait le fun si on serait capable de cadrer ça comme du monde à la fin de la négo pour que la prochaine à commence sur le sens du monde, mais entre la dernière négociation puis maintenant, les associations patronales ont changées. Fait que là, même si on n'avait conclu quelque chose là dernière fois, on se serait retrouvé dans la même situation quand même. Parce qu'à la dernière négociation, l'APNCPE n'existait pas, il y avait l'APCPE (Entrevue B2).

Les négociations de 2014-2017

A) Les négociations intra-patronales

Suite à cette négociation de 2012, les associations patronales régionales se sont regroupées (Montréal, Laval Estrie, Mauricie, Centre du Québec, Montréal-Laval, Etc.) afin de pouvoir mieux faire valoir leurs intérêts de vue en négociation face aux organisations syndicales et au Ministère de la famille. Les parties patronales et syndicales commencent à s'organiser de part et d'autre à partir de la fin de 2013.

En octobre 2014, le porte-parole de la négociation nationale CSN communique une lettre à tous les porte-paroles des associations patronales afin de les convoquer à une séance de négociation le 27 octobre 2014, dans le but de discuter d'un processus de négociation à trois paliers, soit un protocole national et un protocole « régional-local ». L'APNCPE indique à la FSSS-CSN qu'elle souhaite convenir de la totalité des matières de la convention collective pour ses membres, et ce, pour les cinq régions ensemble et sans la présence du ministère (MF). Toutefois, le MF tente d'imposer un fonctionnement national unitaire.

Le 17 février 2015, le ministère (MFA) mandate M. Pierre Pilote à titre de porte-parole, afin de mettre en branle les travaux de négociation de la table nationale, à intervenir entre lui ainsi que toutes les associations patronales du secteur des CPE et les syndicats affiliés auprès de la FSSS-CSN; (TAT 2017b)

L'APNCPE participe tout de même à deux séances de négociation avec le ministère et les autres associations patronales entre le 17 août 2015 et le 18 février 2016, puis en

attache, soit pour joindre les rangs du Conseil québécois des services éducatifs à la petite enfance. Ces tensions ont aussi conduit à la révision des statuts et règlements de l'AQCPE (voir la section 6b.)

février 2016, elle annonce sa décision de se retirer du processus de négociation des matières nationales par le biais d'une table regroupant le MF et certaines autres associations patronales. Selon un de ses représentants, face aux coupures de budget du Ministère aux services de garde éducatifs, l'APNCPE voulait négocier rapidement afin de maximiser les chances de limiter les coupures de postes et les diminutions d'heures de services pour ne pas affecter la qualité des services de garde éducatifs mais rendu en février 2016, « il était trop tard... les coupures ont été faites (Entrevue C2). Cette association patronale se retire alors de la table nationale de négociation et convoque les syndicats à négocier.

Dans ce dernier cas, l'Association patronale nationale négocie pour chacune des associations patronales régionales de la Montérégie, l'Estrie et la Mauricie/Centre-du-Québec les clauses nationales. En 2017-2018, des ententes ont eu lieu avec les syndicats des régions et la dernière entente est intervenue avec les syndicats de Montréal/Laval le 28 juin 2018 (après l'annonce d'un vote de grève générale illimitée faite le 31 mai 2018) vs le 13 juin 2018 avec Mauricie, le 29 mars 2018 en Montérégie, le 6 novembre 2017 en Estrie.

À la question du mode d'organisation entre les négociations locales (ou régionales) selon les endroits au Québec, et nationale, une représentante syndicale explique aussi la dynamique des différentes échelles de négociation en 2015 et la complexité de l'arrimage des calendriers de négociations selon les diverses échelles de cette négociation et de l'arrimage des intérêts des employeurs nationaux, régionaux et locaux.

... les ententes entre les associations d'employeurs et le Ministère actuellement ont été très resserrées et c'est ce qui a fait sortir l'APN³⁴ de ... de cette structure-là, mais les associations d'employeurs qui sont à la table nationale actuellement c'est des procureurs patronaux qui viennent à tour de rôle... En fait, il y a un porte-parole qui est nommé par le Ministère, Monsieur (ZZZ), il y a des membres du Ministère qui sont là, toujours les mêmes et à chaque fois, on a un représentant d'une association patronale, mais c'est un procureur... un porte-parole, c'est pas une directrice de CPE (Entrevue B2)

Ce fractionnement patronal est aussi confirmé par un représentant d'une association patronale.

L'association patronale nationale a décidé de ne pas embarquer dans une table nationale, bon il y a euh je ne sais pas combien d'associations patronales nationales euh ...? Bien en fait actuellement, il y a des associations patronales régionales sur à peu près toutes les régions, presque toutes les régions. Et ils sont représentés par à peu près les mêmes personnes. C'est-à-dire que l'on a un procureur de Québec qui s'appelle (YYY) qui lui représente euh l'association de Québec, il négocie aussi en Côte-Nord. Donc, c'est lui qui fait Côte-Nord, Basse Côte-Nord... euh il est aussi en Abitibi ensuite de ça euh on a un procureur en Estrie qui est un Monsieur (WWW) aussi et on a (VVV) qui elle est en Outaouais, en Gaspésie, puis ça c'est les 3 que l'on voit à la table... Mais il y a d'autres associations patronales qui ont donné le mandat, mais que les procureurs ne viennent pas à la table nationale. Par exemple, on sait qu'en Lanaudière il y a une association régionale puis il y a des négociations-là. Euh ils ont donné le mandat à la table nationale, mais leur procureur ne vient pas; Saguenay/Lac Saint-Jean la même chose. Il y a des

³⁴ Association nationale patronale des CPE.

tables régionales au Saguenay/ Lac Saint-Jean, mais les procureurs ne se présentent pas à la table nationale (Entrevue B2).

Face à cette situation, les syndicats CSN ont tenté de forcer la main à l'APNCPE pour négocier nationalement. Un jugement du TAT (2017) a conclu que les syndicats CSN concernés négociaient de mauvaise foi en refusant de commencer les négociations régionales si l'APNCPE ne participait pas aux négociations nationales et a obligé ces syndicats à se plier au format de négociation que cette association patronale proposait. Les syndicats CSN ont porté cette décision en appel à la Cour supérieure qui l'a annulé en septembre 2018. Les associations patronales ont demandé une révision de cette décision en cour d'appel. La décision rendue en décembre 2018 par la Cour d'appel leur a accordé la permission d'en appeler de la décision de la Cour supérieure.

Une représentante syndicale explique ainsi les raisons de leur préférence pour une négociation nationale : non seulement, ils trouvent cette formule plus simple, plus efficace (c'est le MF qui a les ressources monétaires pour financer les ententes), et parce que autrement, ça obligeait les syndicats à retourner chercher de nouveaux mandats de négociations auprès de chacune de leurs assemblées syndicales locales.

Bien pour la table nationale, pour nous, ça change rien, là où ça change quelque chose, c'est pour les 4 régions qui sont concernées... le jugement nous dit c'est qu'ils sont obligés de s'organiser pour négocier regroupé et là il n'y a pas de distinction entre du national, du régional ou du local... Nous on ne voulait pas négocier regroupé régionalement s'il n'y avait pas un engagement soit accepter les clauses nationales telles que négociées ou soit intégrer la table de négociation nationale. On sait que ça aurait été plus (avantageux) s'ils avaient été à la table nationale, mais c'est là que les décisions se prennent et que l'argent se prennent. Puis on avait refusé de faire 2 tables de négociation nationale, fait que c'est sûr que nous autres on... c'était impossible de tenir parallèlement 2 tables nationales une où il y a le Ministère avec l'argent puis une où il n'y en a pas. Là ce que le jugement vient dire, c'est que chacune de ces 4 régions-là, les 134 CPE qui sont euh qui sont sur les 4 secteurs vont devoir sur chacun des secteurs s'organiser pour négocier regroupés puis là c'est tout, toute la convention collective, donc... Ces syndicats-là, ils sont obligés de retourner chercher des mandats, parce que là il y avait le ... le mandat qui avait été donné c'était un mandat de négociation nationale au comité de négociation nationale et un mandat de négociation locale parce qu'on ne voulait pas négocier régionalement avec eux autres s'ils n'acceptaient pas la portion nationale (Entrevue B2).

B) L'entente conclue en 2017. Entente de principe – Matières nationales, 2015-2020

En novembre 2017, le gouvernement conclut une entente avec la CSN au niveau national. Cette entente est intervenue le 6 novembre 2017 entre le MF, « les regroupements patronaux et la Fédération de la santé et des services sociaux – CSN ». Cette entente ne fait pas que fixer des niveaux de salaires et le niveau de financement des assurances et retraites, mais inclut de nombreuses clauses qui viennent affecter directement les rapports de travail dans les CPE ainsi que les négociations locales et régionales de conditions de travail.

Dans les CPE, les ententes ont été entérinées à plus de 90 % par tous les groupes de salariées des services de garde éducatifs, certaines négociations ayant donné lieu à l'adoption de mandats de grèves et l'exercice du droit de grève³⁵. Les hausses salariales accordées sont celles accordées aux autres salariés du secteur public et parapublic québécois, plus une bonification au niveau du temps supplémentaire, la protection de la durée du travail hebdomadaire et des sommes allouées à la formation continue et à la prévention en santé et sécurité au travail, en plus d'un montant forfaitaire qui sera utilisé aux fins de l'assurance permettant ainsi des congés ou des diminutions de primes pour les assurées. Les hausses salariales sont pour la première année, un montant forfaitaire de 0,30 \$ l'heure, de 1,5 % à l'an 2, 1,75 % à l'an 3, 2\$ à l'an 4 et forfaitaire de 0,16 \$ à l'an 5. Un exercice d'équité salariale permettra des augmentations moyennes supplémentaires de 2,4 %. À la table régionale de l'Estrie, outre la préservation des acquis, un gain fut fait avec la création d'une banque de temps et les conditions de son utilisation.³⁶

Suite à ces ententes, le MF publie sur son site web un Guide concernant la classification et la rémunération du personnel salarié, un guide de même nature pour les cadres ainsi que les taux et échelles de salaires du personnel en vigueur. « La classification des emplois confirme les ententes convenues en matière de rémunération. Elle constitue la base pour déterminer le niveau des subventions versées pour financer les coûts de main-d'œuvre ».³⁷

L'Entente institue un comité de relations de travail national composé de 4 représentants syndicaux, de deux représentants du MF et de deux représentants des regroupements patronaux, afin de discuter de toute question relative à l'interprétation et l'application de cette Entente. L'entente prévoit des règles pour encadrer des actions des CPE locaux et des comités de négociation régionaux que ce soit pour les libérations syndicales, les procédures d'attribution de poste, le remplacement temporaire et la liste de rappel (qui doivent respecter les exigences de qualification définies au Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance), la procédure de grief et d'arbitrage. Dans ce dernier cas, l'employeur local qui reçoit un grief portant sur une matière visée par la négociation nationale doit le transmettre au ministre dans les 10 jours du dépôt du grief.

L'entente inclut aussi des clauses sur les mesures disciplinaires ou administratives, lesquelles clauses définissent les trois types de mesures disciplinaires possibles (avertissement écrit, suspension et congédiement), sur la santé et sécurité du travail dont entre autres l'obligation de créer un comité paritaire dans chaque CPE, sur la définition des heures et de la semaine de travail, incluant des règles pour déterminer

³⁵ Les syndicats CSN des CPE-Outaouais ont voté à 89 % pour la grève générale illimitée le 21 mars 2018. *Actualités CSN*, 22 mars 2018. Ceux de Montréal/Laval (57 CPE) avaient commencé la grève le 6 juin 2018 et déjà 7 jours de grève en date du 14 juin 2018 (*La Presse*, « Grève dans 57 CPE et La Presse », « Les travailleuses de 57 CPE en grève ce matin », 6 juin 2018. Ils avaient déjà fait deux jours de grève en avril, de même que les CPE-CSN de l'Estrie (*La Presse*, « Débrayage dans des CPE de Montréal, Laval et d'Estrie », 18 avril 2018) ont tenus ensemble une manifestation de 2000 travailleuses en grève (*Ici Radio-Canada, nouvelles* « Grève dans les CPE : manifestation monstre à Magog », 19 avril 2018. La convention collective en Estrie est conclue le 7 juin 2018.

³⁶ CSN, *Communiqué*, « Entente de principe entérinée à 98,3 % », 17 mars 2018 et *Actualités*, « Entente de principe adoptée par les travailleurs et travailleuses des CPE », Syndicat québécois des employées et employés de services, 5 février 2018.

³⁷ <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/cpe-garderies/gestion-rh/classification-remuneration/Pages/index.aspx> (Consulté le 12 -2-2019).

le nombre d'heures payées pour des activités d'encadrement pédagogique, incluant les réunions d'équipe (14 heures par place au permis en installation par an), les règles de diminution des heures de travail en cas de baisse de fréquentation du CPE, les règles en matière de répartition du temps supplémentaire, de prise de congé annuel, de congés fériés (ainsi que leur nombre), de congés de maladie (banque annuelle de 10 jours monnayables pour les jours non utilisés, personnels et pour obligations familiales (10 jours sans salaire), les congés sociaux, le retrait préventif, congé de maternité, paternité et adoption, prévoyant entre autres que le CPE doit adhérer au régime provincial d'assurances collectives et de congé de maternité à l'intention du personnel oeuvrant dans les CPE et le congé sans traitement.

L'entente inclut aussi des clauses relatives à la formation et au perfectionnement, lesquelles laissent la détermination du montant à y investir au choix de la direction du CPE. Toutefois, si l'employeur exige une formation spécifique, autre que la formation initiale, il doit en assumer tous les frais. L'entente inclut des clauses sur le régime de retraite et les assurances collectives, la rémunération (augmentations, échelles de classification et appellations d'emploi (entre autres qu'aucune autre appellation d'emploi ne peut être créée sans l'autorisation écrite d'un représentant du MF, des employeurs et de la fédération CSN).

Finalement, la convention collective comporte 3 annexes (titres et description des emplois, taux et échelles de salaires, et liste des matières de négociation nationale), 11 lettres d'entente, dont certaines ont une incidence directe sur la gestion des rapports de travail dans le CPE. Nous faisons état des lettres les plus significatives pour notre étude. Ainsi, toute décision du CA du CPE de retirer le droit des salariées d'être représentées au CA là où ce droit existe, doit être votée en assemblée générale du CPE au cours de laquelle les salariées ont droit de parole et de vote, en conformité avec les statuts et règlements du CPE.

Deux autres lettres d'entente spécifient que les salariées qui bénéficiaient de plus de congés annuels et de congés fériés que prévu à la convention collective débutant le 11 juillet 2012 vont continuer d'en bénéficier jusqu'au 30 juin 2018. La lettre d'entente no 5 précise que le MF est le signataire du contrat d'assurance collective des CPE et des garderies subventionnées et qu'il a une voix prépondérante au comité paritaire dans toute question qui a un impact à la hausse sur la masse salariale assurable.

Une lettre d'entente prévoit la constitution d'un comité paritaire de travail ayant pour but de recenser les différentes tâches effectuées par les responsables en alimentation et les différentes pratiques à cet égard afin de produire des recommandations sur les conditions relatives à la gestion de la cuisine. Les dispositions sur les libérations syndicales font l'objet d'une lettre d'entente entre le MF et la Fédération CSN, sans la participation des employeurs- CPE. La lettre d'entente numéro 9 concerne la création d'un comité paritaire de travail pour identifier les CPE ayant une pause rémunérée de plus de 30 minutes par jour afin d'évaluer les impacts d'une réduction de la pause à 30 minutes sur les horaires de travail et la structure de postes des CPE. Il est à noter que dans la plupart des cas, la notion de comité paritaire concerne un nombre de participants égaux de la partie syndicale et patronale. Les postes de la partie patronale étant divisés en parts égales entre le MF et les employeurs. Une lettre d'entente spécifie la date et conditions d'entrée en vigueur de la relativité salariale.

Ces négociations sont difficiles. Un autre exemple du climat tendu de cette négociation est illustré par le cas de l'Association patronale des CPE des Laurentides. Celle-ci dépose un recours au TAT afin de faire reconnaître le Syndicat des travailleuses en CPE région Laurentides CSN coupable d'entrave aux activités de l'association patronale. Suite au vote de grève des membres du syndicat, l'Association patronale transmet un communiqué aux parents. Ce à quoi la présidente du syndicat réagit en transmettant un courriel à la directrice générale d'un CPE, membre de l'Association patronale, pour dénoncer ce communiqué, ce que l'Association patronale perçoit comme une entrave à ses activités. Cette prétention est rejetée par le TAT. La juge administrative constate :

« Le Tribunal s'étonne qu'un unique courriel du Syndicat, transmis dans le contexte que l'on sait et dont la teneur est, somme toute, assez banale, puisse susciter une telle réaction de la part de l'APCPE des Laurentides » (TAT, 2018c, p. 9).

Par ailleurs, les négociations sur le régime de retraite se font essentiellement entre les syndicats, le ministère de la Famille et le conseil du trésor, sans la présence des associations patronales.

Pour les CPE qui ne font pas partie d'un groupement patronal de négociation, les négociations se font pour chaque CPE, individuellement, même si pour l'essentiel du monétaire, ils reprennent ce qui a été négocié dans les ententes entre associations patronales et regroupements syndicaux.

C) Les négociations locales

Comme nous l'avons vu, les négociations locales demeurent fortement encadrées par l'entente nationale. Plusieurs CPE, que ce soit par choix du syndicat local mais plus souvent par choix de l'employeur local, ne sont pas partie prenante aux négociations regroupées, que ce soit au plan régional ou national. Dans ces situations, la négociation se fera sur la base de l'installation ou du CPE (un CPE peut avoir plus d'une installation). Les clauses reprennent l'essentiel des ententes négociées par les regroupements. Il arrive que des clauses locales soient plus avantageuses que les clauses négociées par les regroupements et dans ces cas, les syndicats locaux vont tenter de préserver cet avantage.

Mais la majorité vont faire, moi je veux reconduire la clause remorque, puis je ne pense pas qu'un employeur sensé va refuser ça. Parce qu'en même temps vu qu'il essaie d'attirer des employés euh des éducatrices qui vont vouloir rester parce qu'ils vont avoir les mêmes conditions de travail, minimalement sur le salaire... (Entrevue C3).

Dans ces négociations locales, les parties s'inspirent beaucoup du guide de la rémunération qui présente les grilles salariales qui ont été négociées et que le MF finance pour établir leur rémunération, que le CPE soit syndiqué ou pas. Ces grilles sont publiées sur le site du Ministère. De plus, les parties tiennent compte des règles budgétaires. Or, dans les règles budgétaires du MF de 2016, le ministère prévoit un financement plafond, par exemple, pour les vacances, et toute semaine de vacance supérieure accordée par un CPE devra être financée de façon autonome par ce CPE, ce qui conduit les CPE à vouloir retirer ces avantages supérieurs de leurs conventions collectives. Ainsi, selon une représentante syndicale, cette grille et ces règles budgétaires limitent les possibilités de la négociation locale :

Parce que là, ils détaillent l'enveloppe, l'enveloppe (budgétaire, n.d.a.) c'est pour ça, l'enveloppe c'est pour ça. Fait que quand tu arrives en négos (locale, nda) bien là, parce que là le Ministère dit j'ai donné telle enveloppe à mes CPE, mes CPE disent la même chose, j'ai reçu telle enveloppe pour ça, fait que toi tu me demandes une cinquième semaine, mais moi je n'ai pas le budget-là, c'est de plus en plus fermé (Entrevue B3).

Il reste tout de même une marge de négociation, entre autres du fait que les règles budgétaires ne conduisent pas à des enveloppes fermées entre les divers postes budgétaires. Par exemple :

Ils sont financés pour tant d'argent, ils sont obligés de réduire, cette enveloppe là pour la donner à l'autre. Ce n'est pas interdit de passer, d'échanger les enveloppes, sauf que le Ministère dit moi je paye mettons pour tant d'heures de cuisine. Fait que là tu peux le dépasser ou tu peux le réduire, mais là si tu fais ça, ça l'a un impact sur les autres enveloppes (Entrevue B3).

Il y a aussi des négociations locales dont les enjeux les plus importants seront spécifiques à une installation précise. Par exemple, dans le cas du CPE Multi-Garde et aux Royaumes des Bouts-Choux de Saint-Lin et Saint-Calixte, il y eut une grève, qui s'est terminée par un accord pour la tenue d'une étude d'indépendance sur la situation budgétaire des CPE afin d'identifier de nouvelles pratiques de gestion. Selon un communiqué de la CSN³⁸, les négociations achoppaient du fait que l'employeur persistait à imposer des reculs des conditions de travail en lien avec des allégations de difficultés financières. Les travailleuses ont fait une grève d'une semaine en mai 2018, laquelle a conduit à une entente pour soumettre l'analyse de la gestion du Centre de la petite enfance et ses états financiers à une firme comptable externe et indépendante. Cette démarche a permis à la firme comptable d'identifier des mesures à prendre pour redresser la situation financière. C'est sur la base de cette étude qu'il y a eu reprise des négociations et trouver des solutions surtout, semble-t-il dans la réorganisation de la gestion des services de garde éducatifs. La nouvelle convention collective a été acceptée le 12 décembre 2018.

D) Les grèves

À chaque négociation nationale, il y a eu des grèves, 2 à 3 jours, parfois nationales, parfois locales, ou sous forme de grèves tournantes, selon la couverture médiatique anticipée. Vu les problèmes que ça pose aux parents, les grèves génèrent beaucoup de couverture médiatique (Entrevue B2). Dans la mesure où les jours de grèves entraînent une diminution de la subvention du CPE, mais que le CPE n'a pas de capacité à générer des revenus autonomes qui pourraient lui donner une capacité à négocier des clauses ayant des incidences monétaires, les grèves nationales et régionales visent beaucoup le gouvernement, à lui faire porter l'odieux des problèmes que les grèves entraînent pour les parents. Lors de la négociation de 2014-2017, le gouvernement était déjà critiqué par de nombreux acteurs sociaux pour les importantes coupures qu'il a imposé dans les services de garde éducatifs. Des regroupements de CPE et l'AQCPE ont eux-mêmes lancé des mouvements de contestations importants, ce qui fait en sorte que les grèves des employées des CPE

³⁸ <http://www.fsss.qc.ca/cpe-multi-garde-royaumes-bouts-choux/#more-15073>), FSSS-CSN, 18 décembre 2018)

participaient de ce mouvement général de contestation de la politique gouvernementale.

Les pratiques de négociation dans le milieu familial (RSG)

Dans ce secteur, la totalité des éducatrices reconnues sont régies par l'entente collective entre les syndicats et le Ministère. La Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant a vu le jour en 2009 suite au jugement Grenier a permis à ces responsables d'avoir accès à la négociation collective. Cette loi reconnaît le droit d'association aux responsables d'un service de garde en milieu familial qui sont libres de choisir leur association, donc de se regrouper et de négocier leurs propres conditions de travail. Les responsables ont ainsi acquis, après une longue bataille juridique (Bisson, 2012), le statut de travailleurs autonomes avec cette loi qui facilite leur accès à des régimes de protection sociale. Deux principaux syndicats sont impliqués dans le dossier des responsables en service de garde, soit la CSN (FSSS) et la CSQ³⁹. Les éducatrices en milieu familial ont joint massivement ces associations syndicales qui leur permettaient de négocier les conditions monétaires de travail en devant accepter en échange un encadrement plus étroit des bureaux coordonnateurs. Toutefois, lorsque le gouvernement a introduit la modulation des tarifs, combiné au remboursement mensuel des crédits d'impôts pour frais de garde, plusieurs éducatrices, dont le nombre exact est inconnu, ont quitté le secteur régi (CPE et RSG) pour aller vers le privé non subventionné et non régi (Entrevue B4).

Tanguay-Lavallée et al. (2012) décrivent ce régime de relations de travail de la façon suivante :

L'association représente toutes les personnes liées à un établissement ou à un territoire, selon le cas, qu'elles en soient membres ou non, et elle a les mêmes droits et obligations qu'une association reconnue au sens du Code du travail. Son financement est facilité par une cotisation à payer par les personnes représentées par l'association. C'est l'association qui fixe le montant de la cotisation. Celle-ci est retenue sur le montant de la subvention ou de la rétribution versée par les ministères. (Tanguay-Lavallée et al., 2012, p. 14)

Si la partie patronale des responsables en services de garde éducatifs est représentée par les bureaux coordonnateurs, ce ne sont pas eux qui sont les négociateurs, mais plutôt le ministre responsable. Une autre particularité de ce régime collectif de représentation de responsables de services de garde éducatifs en milieu familial est que « l'association représente des personnes travaillant à domicile, isolées dans leur milieu de travail, mais géographiquement rapprochées l'une de l'autre » (Tanguay-Lavallée et al., 2012, p. 16), une situation qui diffère de celle du Code du travail alors que la négociation se fait habituellement au sein d'un seul établissement.

³⁹ Cette loi, et l'organisation syndicale des RSG par les organisations syndicales a contribué à la marginalisation de l'Association des éducatrices en milieu familial du Québec (AEFMQ). Celle-ci comptait en 2005, 3 000 des 12 000 éducatrices en milieu familial. En 2016, elle ne comptait plus que 85 éducatrices membres pour fins de négociation avec deux bureaux coordonnateurs et 200 autres membres pour des motifs autres que la représentation collective (Entrevue B4). Cette Association s'apprêtait à cesser ses activités au moment de l'interview.

C'est le MF, « avec l'autorisation du Conseil du Trésor et aux conditions qu'il détermine (art. 30) qui est désigné pour conclure une entente collective avec les syndicats et non les bureaux coordonnateurs de services de garde éducatifs. Dans cette négociation, ce n'est pas un salaire qui est négocié, mais plutôt le montant et les modalités de « la prestation de services de garde éducatifs et à donner accès à des programmes et à des services répondant aux besoins des personnes responsables, notamment en matière de régimes sociaux, de santé, de sécurité, de formation et de perfectionnement; » (art. 31.1)

La loi (art. 31) détermine en partie les composantes de l'entente collective : la rémunération, les programmes et les services répondant aux besoins des ressources, les conditions et modalités applicables aux congés dont peuvent bénéficier les ressources, la procédure de règlement d'une mésentente relative à l'interprétation ou à l'application d'une entente collective, de même que la mise sur pied de comités pour établir les modalités d'application des différents programmes. En outre, on précise que les bases de la négociation du financement ou de la rétribution doivent s'appuyer sur la rémunération de personnes exerçant des activités analogues dans des secteurs d'activité apparentés. Selon le cas, on doit prendre en considération les autres sources de rémunération (notamment la contribution parentale), les avantages dont elle bénéficie en vertu d'une autre loi, et les dépenses raisonnables de fonctionnement. Les lois prévoient des compensations financières pour des congés équivalents payés en vertu de la Loi sur les normes du travail et de la Loi sur la fête nationale, pour les cotisations payées en vertu du programme d'assurance parentale, le Régime de rentes du Québec, l'assurance maladie, ainsi que pour bénéficier de protections en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Toutefois, étant considérées travailleuses autonomes, les personnes visées par ces lois ne peuvent profiter des protections de la Loi sur les normes du travail, ainsi que la Loi sur la santé et la sécurité du travail, et ne peuvent porter plainte en vertu de la Loi sur l'équité salariale. Cependant, elles peuvent bénéficier du retrait préventif pour les travailleuses enceintes et pourraient cotiser à la CSST sur une base volontaire. Par ailleurs, elles ne peuvent accéder à aucun autre régime collectif. La signature d'une entente collective ne peut avoir lieu qu'après avoir été autorisée au scrutin secret par un vote majoritaire des membres de l'association reconnue qui exercent leur droit de vote. Il est aussi possible, lors de la négociation, de procéder (...) à une action concertée (pour les RSG) pour forcer l'entente, mais on doit respecter certaines règles comparables à celles du Code du travail (Tanguay-Lavallée et al., 2012, p. 14-15).

Les ententes collectives, bien que séparées pour les syndicats affiliés à la CSN, la CSQ et au Regroupement des travailleuses et travailleurs autonomes des centres de la petite enfance (RTTACPE), reproduisent pour l'essentiel les mêmes conditions de travail. L'entente de 2015 permet l'amélioration des conditions d'exercice de près de 15 000 personnes responsables d'un service de garde en milieu familial. Celles-ci ont notamment accès à des régimes de protection sociale, dans le respect de leur statut de travailleuse autonome, et les RSG pourront bénéficier d'une hausse de leur subvention et de congés payés.⁴⁰

Les négociations

Ces négociations se font avec le MFE, mais avec des mandats donnés par le Conseil du Trésor. Lors des négociations de 2014-2015, voici comment une représentante syndicale présente la situation :

⁴⁰<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/rsg/ententes-collectives/Pages/index.aspx>

... la dernière négociation avant la première chose du monétaire, on a eu un Powerpoint de gens du Conseil du trésor qui sont venus nous expliquer comment l'État était pauvre, comment ont étaient pas fines et comment on en demandait beaucoup et suite à ça on a... Puis le Ministère (MFE, nda) lui ses mandats sont claires. Il ne fait que transmettre, donc tu négocies par intérimaire avec le Conseil du trésor, mais c'est lui qui mène le Québec présentement... : Il est très présent, puis il est plus présent à la dernière négociation qu'à la première négociation. La dernière tout était rattaché à ça. On a eu de la difficulté certaines, certaines ententes qui n'avaient pas de monétaire, il fallait que le Conseil du trésor revoie l'affaire pour voir s'il n'y avait pas un impact puis ça n'en finissait plus, ça n'en finissait plus le tournage, la négo, elle a duré 2 ans la dernière négo des RSG.

Évolution globale des conditions de travail et d'emploi

Du côté du personnel, il y a alourdissement du fardeau de tâche et un sentiment de recul de la reconnaissance de leur expertise et professionnalisme. Plusieurs éducatrices d'expérience nous ont dit avoir le sentiment de « retourner en arrière », i.e., aux années 1970-1980. Globalement, il y a moins de temps durant lequel la tâche est allégée (gestion au juste à temps des horaires en fonction des entrées et sorties des enfants plus serrée qu'avant), diminution du temps payé pour préparer les activités éducatives de la semaine par les éducatrices (diminution, ou on leur demande de faire ceci durant la sieste des enfants⁴¹), alourdissement de la tâche par l'arrivée plus importante qu'avant les années 2010 environ d'enfants à « besoins particuliers » (TDAH, handicapés, etc.) avec un support en éducation spécialisée et en accompagnatrices jugé insuffisant par les éducatrices et souvent aussi par les directrices (dans un CPE, 2 *burn-out* avec congé de longue durée en deux ans liés selon la directrice à la surcharge que représentent ces enfants)⁴².

Selon la FSSS-CSN, les coupures de budgets des dernières années ont affecté les éducatrices si bien que les prestations d'assurances pour invalidité ont augmenté de 63 % de 2015-2016 à 2016-2017, passant de 8 à 13 millions de dollars. Selon des éducatrices, « Les directions n'ont plus le choix de bonder les groupes d'enfants... Plusieurs éducatrices ont aussi remarqué qu'il y avait de plus en plus d'enfants avec des troubles de comportement ou des troubles du spectre de l'autisme, sans que les ressources soient augmentées pour autant » (Scali, 2017).

Il y a eu beaucoup de sensibilisation aux enjeux de SST depuis 15 ans et des modifications ont été apportées afin d'y réduire le bruit et les maux de dos (par exemple, les escaliers pour que l'enfant puisse monter sur la table à langer, des tabourets à roulette pour que l'éducatrice soit bien positionnée). Avec le régime québécois d'assurance parentale, les poupons arrivent plus tard en service de garde, ce qui fait que l'éducatrice a moins d'enfants de 3 à 6 mois, plus légers, et plus d'enfants de 12 à 17 mois, plus pesants et plus exigeants pour son corps (Entrevue B2).

Les directrices de services de garde éducatifs connaissent aussi un fort alourdissement de leur tâche suite à l'accroissement des exigences de reddition de comptes du Ministère, à la transformation du mode de financement qui met de l'avant de plus en plus des programmes de financements spécifiques pour lesquels il faut souvent

⁴¹ Cette diminution du temps de préparation pédagogique donne lieu parfois à des conflits importants. Ainsi, il y a eu une grève d'un mois au CPE « Au pays de Cornemuse », de Gatineau. La direction voulait que les éducatrices fassent cette préparation sur les heures de travail, ce que celles-ci refusaient car elles jugeaient que ce n'était pas sérieux « de faire ceci sur un coin d'une table pendant la sieste des enfants ». Elles ont obtenu 2.25 heures payées pour cette préparation par semaine. La directrice y voyait une façon de faire face au déficit annuel de 60 000 \$. (Le Droit, 20 octobre et 5 novembre 2014). Suite à cette grève, le climat de travail détérioré a conduit deux éducatrices à démissionner. La directrice a proposé au syndicat une médiation préventive après la grève, mais le syndicat a refusé. Lors des négociations pour le renouvellement de la convention collective en 2017, le CPE est encore en déficit de 95 000 \$ et l'enjeu de la coupure du temps consacré à la programmation pédagogique par les éducatrices est encore en discussion.

⁴² Sur cet enjeu, il est difficile de départager les causes de cet accroissement d'enfants à besoins particuliers. Hausse générale dans la population, meilleur dépistage, règle budgétaire qui augmente le financement accordé à cette place d'enfant à besoins particuliers afin de pouvoir lui offrir des services supplémentaires, ce qui incite le service de garde à demander aux parents de faire évaluer la situation de leur enfant, accueil plus grand des services de garde éducatifs afin de combler toutes leurs places...

préparer des demandes élaborées, suite aux coupures des postes d'adjointe à la direction et du nombre d'heures financées de gestion. Et ce, parfois pour se trouver avec une rémunération globale inférieure à celle que des directrices pouvaient avoir quelques années auparavant. Le Ministère a élaboré avec des organisations du secteur des grilles de rémunération pour les postes de DG et DGA de services de garde éducatifs (selon des critères de nombres de places et du nombre d'installations principalement, diplôme, etc.), mais il n'y pas de financement normé en lien avec ces grilles (Entrevue A1).

Les coupures budgétaires ont affecté les conditions de travail des éducatrices. Selon la représentante d'un regroupement de directrices de services de garde éducatifs, les conditions de travail des éducatrices sont suffisantes :

C'est le temps pédagogique, le temps de préparation, puis veux veux pas, si on traite les gens comme des professionnels pas comme des gardiennes, il faut qu'ils soient capables de se préparer. Fait que c'est sûr que ça va avoir un impact sur la qualité éducative dans le milieu... Certaines se sont fait couper des congés ou des temps de pauses qui étaient payés qui ne le sont plus. Mais je vous dirais que la moyenne des ours, les conditions de travail quand on regarde, si on doit regarder le réseau et puis ce n'est pas parce que je représente des cadres. Mais c'est vraiment professionnellement quand je regarde la vision c'est quand tu regardes que tu peux aller chercher un salaire de 45 000\$ après 12 ans. Que tu ... as un super de bon régime d'assurance collective, tu as 4 semaines de vacances par année. Tu as 10 congés familiaux, qu'on t'en coupe à 5, je m'excuse, tu ne fais pas pitié.

Il y a aussi une impression de déqualification chez des éducatrices et des directrices face à l'évolution des formations privilégiées par les étudiantes au collégial. Des éducatrices et directrices de services de garde éducatifs voient un autre indice de cette déqualification dans le constat d'une stagnation des inscriptions en techniques de services de garde éducatifs au CEGEP, largement dépassées par les inscriptions aux Attestations d'études collégiales (AEC) en services de garde éducatifs. Par exemple, en 2016, il y avait 833 finissantes en techniques de services de garde éducatifs comparativement à 2 009 finissantes avec une AEC. (Ministère de l'éducation, enquête *La relance au collégial en formation technique*, enquête de 2016). Alors que la filière des AEC avait été créée pour qualifier les milliers d'éducatrices au travail lors du développement massif du réseau des services de garde éducatifs et ainsi reconnaître leur expérience de travail accumulée, cette filière serait devenue selon plusieurs éducatrices et directrices de services de garde éducatifs surtout une filière d'entrée dans la profession, l'expérience de travail s'accumulant en même temps que des études au CEGEP pour l'AEC. La formation, stages inclus, est de 14 mois, ou moins si des équivalences sont accordées pour expériences ou formations pertinentes (Programme Technique d'éducation à l'enfance, AEC, Cegep de l'Outaouais, Gatineau, 2018).

Il ne semble toutefois pas y avoir une diminution d'attrait de la carrière d'éducatrice, du moins jusqu'à 2014, si on examine l'évolution du nombre de diplômées au DEC en techniques d'éducation à l'enfance (tableau 8).

Tableau 8. Évolution du nombre de diplômées en techniques de services de garde (DEC)

Année	Nombre de diplômées
1999	401
2004	744
2009	683
2014	859
2016	833

Source : L'enquête relance au collégial en formation technique. Code de programme : Techniques d'éducation à l'enfance 322.AO.

<http://www.education.gouv.qc.ca/references/tx-solrtyperecherchepublicationtx-solrpublicationnouveaute/resultats-de-la-recherche/detail/article/la-relance-au-collegial-en-formation-technique-enquetes-sur-la-situation-demploi-de-personnes-dip/>

De façon plus large, si on considère l'ensemble du réseau, la situation des conditions de travail et d'emploi des éducatrices en services de garde éducatifs au Québec se dégrade vu que le secteur qui a connu la plus forte croissance au cours des dernières années est le secteur des garderies privées, lequel offre de moins bonnes conditions de travail. On peut penser que les garderies privées non subventionnées directement par l'État, au mieux, offriront des conditions de travail semblables à celles des garderies privées subventionnées. Or, les données du MF ont toujours montré que les garderies privées subventionnées et le secteur non subventionné (par ordre de diminution de la qualité des conditions d'emploi et de travail) ont de moins bonnes conditions de travail que le secteur subventionné des CPE et des BC. Il se peut que la situation dans les garderies privées subventionnées change un peu actuellement car les règles budgétaires du MF pénalisent un service de garde qui n'atteint pas le standard de 2/3 éducatrices qualifiées. Or, vu une relative pénurie d'éducatrices qualifiées⁴³, les garderies privées subventionnées seront incitées à offrir des conditions salariales qui sa rapprochent de celles en CPE.

Le fort développement des garderies privées non subventionnées et de milieux familiaux non subventionnés fait en sorte qu'une part importante du personnel des services de garde éducatifs au Québec n'est plus assuré d'une couverture minimale contre les risques sociaux (elle peut exister dans les garderies privées non subventionnées, mais il n'y a pas de données à cet effet) et pour les milieux familiaux non subventionnés, il semble, si on se fie aux personnes interviewées pour cette recherche et aux témoignages sur la page facebook des RSG-NR (RSG non reconnues) qu'il n'y ait pas de protection contre ces risques sociaux. Tout ce qu'elles ont, c'est une assurance responsabilité civile. Il arrive que des parents quittent le service de garde avec une dette non remboursée.

Les principales protections de ces travailleuses vont venir d'un.e conjoint.e qui peut bénéficier à son travail d'assurances collectives qui couvrent la famille et de la déduction fiscale sur les revenus de l'éducatrice des coûts liés à l'espace occupé par la garderie en milieu familial. Comme c'est souvent le cas chez les travailleurs autonomes, la maison devient un élément du patrimoine en prévision de la retraite.

⁴³ Ici radio-Canada Nouvelles, Pénurie de main-d'oeuvre dans les services de garde, 4 avril 2018. Dans la région Chaudière-Appalaches, « 38 % des demandes de remplacement effectuées au mois de mars ont dû être refusées (879 demandes sur 2325) » et Entrevue C3.

Les conditions de travail et d'emploi des éducatrices par types de services de garde éducatifs

L'emploi dans le secteur des services de garde éducatifs⁴⁴

Selon le Ministère de la famille (2019f, p. 49), au 31 mars 2016, le personnel des services de garde éducatifs en installation comptait 35 048 éducatrices réparties ainsi selon les divers types de services de garde éducatifs : 60 % en CPE, 20,9 % dans les garderies subventionnées et 19,1 % dans les garderies non subventionnées. Pour sa part, le milieu familial comptait 15 244 responsables de services de garde éducatifs, une diminution de 517 RSG. Le milieu familial régi compte 3 107 enfants de moins en 2016 comparativement à l'année précédente, soit une diminution de 3,6 % du nombre d'enfants (MF, 2019f, p. XI et XIII). Le milieu familial non reconnu compte 13 820 travailleuses.

En 2016, 84,9 % des membres du personnel éducateur sont qualifiés dans les CPE, 75,1 % le sont dans les garderies subventionnées et 48,9 % dans les garderies non subventionnées. (MF, 2019f, p. 78).

La majorité du personnel (plus de 90 %) travaillant dans le secteur des services de garde éducatifs sont des femmes, toutes filières confondues. Le nombre de femmes est inférieur à 90 % seulement pour la catégorie de gestionnaire (autour de 75 %) et « autres membres du personnel » (autour de 83 %) dans les garderies privées (MF, 2019f, p. 65).

Concernant la répartition du personnel permanent et non permanent qui travaillait dans les services de garde éducatifs au 31 mars 2016, il se trouve que l'emploi permanent domine sur l'emploi non permanent, et ce dans les trois catégories de personnel. Pour ce qui est du personnel éducateur, ce sont les garderies privées subventionnées et non subventionnées qui affichent les plus hauts pourcentages d'employées permanentes avec un pourcentage de 93 comparativement à 82,7 % pour les CPE. Ce sont également au sein des garderies que l'on retrouve le plus d'employées permanentes dans la catégorie « autres membres du personnel » avec des taux de 89,7 % pour les garderies subventionnées et 90,2 % pour les garderies non subventionnées comparativement à autour de 86 % dans les CPE (MF, 2019f, p. 65).

Cette section présente l'état des conditions de travail. Reflet de la forte logique de réseau en opération dans ce secteur, la tête du Réseau, le MF, par ses exigences de reddition de compte, possède une base de données importante et publie régulièrement l'état effectif d'un certain nombre de conditions de travail et du développement des divers types de services de garde éducatifs. Nous nous sommes beaucoup appuyés sur le rapport : *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial en 2016* du MF (2019f), sur l'étude de la législation et des règlements ainsi que sur divers directives et guides du Ministère. L'analyse de la

⁴⁴ Les données de cette section sont tirées principalement d'une compilation effectuée par le MF (2019f) des données transmises par les CPE, les garderies privées subventionnées et non subventionnées et les BC titulaires d'un permis au MF. Ces données sont tirées des rapports d'activités annuels que ces organismes doivent soumettre par voie électronique au MF. Pour l'année 2015-2016, les taux de réponse sont de 98,1 % pour les CPE, de 97,2 % pour les garderies subventionnées, de 90,8 % pour les garderies non subventionnées et de 99,4 % pour les BC.

convention collective 2013-2019 CSN de la région de Montréal et de l'entente CSN-MF pour les RSG et de sources universitaires et l'analyse de nos entrevues complètent les sources principales utilisées pour cette présentation. Considérant que notre recherche a ciblé le national, et deux régions, Montréal et l'Outaouais et que les principales clauses nationales des conventions collectives et des Ententes dans le secteur familial sont très semblables entre la CSN et la CSQ, l'analyse d'une seule de ces conventions et ententes nous est apparue suffisante pour les fins de cette recherche.

Pour certaines conditions de travail, les données seront comparées à même la description des conditions de travail dans les CPE, afin d'éviter les redites.

Les CPE

De façon générale, les conditions monétaires et de participation se retrouvent dans les CPE syndiqués et les CPE non syndiqués de notre enquête. Dans les milieux non syndiqués, la participation des employées peut être définie dans des politiques du CPE ou reposer sur des pratiques tacites dont l'application peut être plus variable que dans les milieux syndiqués. Dans les milieux non syndiqués, la rémunération et les avantages de retraite et d'assurances sont généralement identiques compte tenu des diverses directives ministérielles. Les clauses normatives qu'on trouve dans les conventions collectives sont davantage sujettes à des applications différentes dans les milieux non syndiqués. Les CPE comptent 17 137 éducatrices en 2016 (MF, 2019f, p. 65).

Organisation du travail

A) Autonomie

L'autonomie est encadrée par le programme éducatif *Jouer c'est magique* (adaptations locales possibles), et est en diminution vu qu'il y a un resserrement des horaires de travail qui laisse moins de temps pour planifier les activités pédagogiques. La loi 143 adoptée en 2017 accorde au Ministère le pouvoir de prescrire un programme ou tout élément d'un programme éducatif et un programme unique applicable aux prestataires de services qu'il détermine. Cette nouvelle possibilité pourrait venir limiter davantage l'autonomie des éducatrices. Par contre, l'autonomie s'exerce par la possibilité de combiner diverses approches et programmes pédagogiques et dans les milieux syndiqués (existe aussi dans des CPE non syndiqués) par l'existence dans la convention collective (Montréal-Laval CSN 2012-2015) de 2 clauses importantes.

L'article 5 de la convention collective qui porte sur la Gestion du CPE établit le droit de direction mais reconnaît, dans les CPE où il y a déjà présence de salariées sur le CA du CPE, le maintien de cette représentation, prévoit que lorsque le CPE forme un comité de travail sur un projet particulier, les syndiquées peuvent y déléguer jusqu'à 50 % des participantes, sans perte de salaire et finalement établit la notion d'équipe de travail (art. 5.3). Cette équipe est définie comme : « Toutes les travailleuses du CPE ainsi que le personnel de direction... » (p. 11). Cette équipe a pour rôle d'organiser des activités communes à plusieurs groupes d'enfants, de convenir des approches pédagogiques, de décider du mode et de la répartition des horaires, et ce, par ancienneté, du mode et d'attribution des groupes d'enfants, de convenir de la

répartition des heures payées pour l'encadrement pédagogique, de convenir des modalités de formation du personnel syndiqué, etc. Les décisions y sont prises idéalement au consensus, sinon à la majorité des voix, dans le respect des décisions du CA et de la convention collective.

Cette autonomie des syndiquées CSN se manifeste aussi dans les procédures d'embauche et d'acquisition de la permanence ou les comités sont composés de 2 représentantes désignées par les travailleuses et de deux représentantes de l'employeur et les décisions y sont prises à la majorité des voix pour proposer une recommandation au Conseil d'administration. Dans le cas de la permanence, si le comité ne s'entend pas, cette situation est équivalente à un congédiement (art. 9.4). Le temps des salariées qui participent à ces comités est rémunéré.

En général, les éducatrices dans les CPE comme celles dans les autres types de services de garde éducatifs utilisent plus d'une approche pédagogique. Les CPE mettent de l'avant davantage d'actions, que les autres types de services de garde éducatifs, favorisant une saine alimentation, le jeu actif, visant à faciliter la transition vers l'école, et utilisent davantage les équipements, salles ou installations appartenant à d'autres organisations (municipale, organisme communautaire, école, etc.) (MF, 2019f, p. 56, 58, 60 62).

B) Qualification

Il y aurait une diminution des possibilités de formation continue suite aux coupures de budgets et un recours prépondérant à la filière des Attestations d'études collégiales (AEC) comme filière de recrutement des éducatrices. Des éducatrices ayant le DEC et plusieurs directrices de services de garde éducatifs considèrent que les AEC n'équivalent pas la compétence des détentrices du DEC. Or, en 2016, pour l'ensemble du Québec, 42,6 % des éducatrices dans les CPE, 54,5 % des éducatrices des garderies subventionnées et 51,2 % des garderies non subventionnées avaient un AEC, ce qui en fait le diplôme le plus courant du secteur (MFE, 2019f, p. 82). En considérant tant les AEC que le DEC ou ses équivalents, en 2016, 90,7 % des CPE, 82,4 % des garderies subventionnées et 43,1 % des garderies non subventionnées respectent la norme de 2/3 éducatrice qualifiée (MFE, 2019f, p. 81). Selon le ministère, le faible taux de conformité dans les garderies non subventionnées peut s'expliquer par l'ouverture de plusieurs nouvelles garderies. Les nouvelles garderies ont cinq ans pour se conformer au ratio réglementaire de deux membres du personnel éducateur qualifié sur trois.

La situation semble la même partout au Québec selon la teneur des échanges que les représentantes des programmes de formation à la petite enfance ont eu lors de la réunion provinciale de l'Association des enseignantes et des enseignants en techniques d'éducatrices à l'enfance (AEETÉE).

Une directrice des programmes de formation collégiale en services de garde éducatifs fait état d'une diminution rapide du nombre d'étudiantes dans les programmes au cours des années 2014-2019 (de 600 à 230), laquelle a conduit à une diminution du nombre de postes de professeures de 20 à 14 professeures permanentes. Les diminutions des inscriptions sont surtout au DEC. Pour les AEC, il y a une hausse considérant que les centres d'emploi financent cette formation. Mais ces personnes sans expériences de travail en services de garde éducatifs devront par la suite cumuler trois ans d'expérience pour être reconnues comme une éducatrice qualifiée

équivalente au DEC. Le taux de diplomation est aussi en baisse. Pour une cohorte de 80 étudiantes, il y en aura entre 30 à 40 qui vont diplômer, selon les années. Selon cette coordonnatrice de la formation, la plupart des étudiantes visent à travailler en CPE, plutôt qu'en garderie scolaire, en garderie privée ou en milieu familial. Les étudiantes qui pensaient ouvrir un service de garde en milieu familial après leur formation abandonnent presque toutes cette idée, principalement parce qu'elles découvrent un intérêt à travailler en équipe.

Charge de travail et pénibilité

Du côté du personnel, il y a alourdissement du fardeau de tâche et un sentiment de recul de la reconnaissance de leur expertise et professionnalisme. Plusieurs éducatrices d'expérience nous ont dit avoir le sentiment de « retourner en arrière », i.e., aux années 1970-1980. Globalement, il y aurait moins de temps durant lequel la tâche est allégée (gestion au juste à temps des horaires en fonction des entrées et sorties des enfants plus serrée qu'avant), perte ou diminution du temps payé pour préparer les activités éducatives de la semaine par les éducatrices (soit abolition, diminution, ou on leur demande de faire ceci durant la sieste des enfants, siestes qui ne sont pas nécessairement complètement « respectées » par les enfants) ou durant leur temps hors travail, à la maison par exemple), diminution du temps pour rencontrer les nouveaux enfants et leurs parents, diminution du temps pour les suivis auprès des parents (MCE 2016, Annexe III), alourdissement de la tâche par l'arrivée plus importante qu'avant les années 2010 environ d'enfants à « défis particuliers » (TDAH, handicapés, etc.) avec un support en éducation spécialisée jugé insuffisant par les éducatrices et souvent aussi les directrices (dans un CPE, 2 *burn-out* avec congé de longue durée en deux ans liés selon la directrice à la surcharge que représentent ces enfants)⁴⁵. Des pratiques existent pour faire face à la situation (conseils de psychologues et autres spécialistes, ajout parfois d'une éducatrice ou aide éducatrice).

A) Horaires

En partant de l'exemple de la convention collective de travail liant le syndicat des travailleuses des CPE de Montréal et Laval -CSN et l'Association patronale des centres de la petite enfance (2013-2019), dans les milieux syndiqués, la semaine normale de travail se situe entre 32 et 40 heures, réparties sur 4 ou 5 jours. Les CPE s'engagent à créer le plus de postes à temps complet possible. Les horaires de travail sont établis par la direction en tenant compte des préférences et de l'ancienneté, et ce, pour une période de 12 mois. Empiriquement, la tendance est aux horaires de 4 jours par semaine car elle facilite la gestion des horaires, permet plus facilement de couvrir l'amplitude des heures d'ouverture du service de garde éducatif en diminuant le besoin de recourir à des éducatrices à temps partiel, un poste peu attrayant et difficile à combler.

⁴⁵ Sur cet enjeu, il est difficile de départager les causes de cet accroissement d'enfants à besoins particuliers. Hausse générale dans la population, meilleur dépistage, règle budgétaire qui augmente le financement accordé à cette place d'enfant à besoins particuliers afin de pouvoir lui offrir des services supplémentaires, ce qui incite le service de garde à demander aux parents de faire évaluer la situation de leur enfant, accueil plus grand des services de garde éducatifs afin de combler toutes leurs places...

B) Congés et vacances

Le personnel éducateur a droit, sur une base annuelle, en moyenne à 11,3 jours fériés, à 0,4 jour de congé pour obligations familiales (enfant malade, soins à donner à un adulte, etc.), à 4,5 jours de congé de maladie, à 2,5 jours de congés sociaux et à 0,2 jour pour d'autres congés, ce qui totalise en moyenne 18,9 jours de congé (à l'exclusion des vacances). Parmi les 1 473 entreprises de services de garde éducatifs (CPE et garderies) offrant des jours de congé de maladie et pour lesquelles le Ministère a obtenu l'information, on note que ces congés sont :

- payables dans 53,0 % des cas (781 entreprises);
- cumulatifs et payables dans 21,5 % des cas (317);
- ni cumulatifs ni payables dans 13,0 % des cas (192);
- cumulatifs en partie ou payables en partie dans 9,5 % des cas (140);
- cumulatifs dans 2,4 % des cas (35);
- soumis à d'autres modalités dans 0,5 % des cas (8) (MF, 2019f, p 69).

Le personnel éducateur des CPE bénéficie, au total, de 27,1 jours de congé payés annuellement (en excluant les autres congés et les congés pour événements familiaux) comparativement à 15,0 jours dans les garderies subventionnées et à 11,6 jours dans les garderies non subventionnées (MF, 2019f, p 69).

Tableau 9

Nombre moyen de jours de congé payés sur une base annuelle prévus dans les conditions de travail établies pour le personnel éducateur permanent et pourcentage de services offrant des congés sociaux pour décès, selon le type d'entreprise de services de garde ou la région administrative, et moyenne d'ensemble, au 31 mars 2016

	Nombre de services	Nombre moyen de jours de congé payés prévus annuellement					Nombre total de jours de congé payés sur une base annuelle (à l'exception des vacances)	% de services offrant des congés sociaux pour décès
		Jour férié	Congé pour obligations familiales	Congé de maladie	Congé social	Autre congé		
Type d'entreprise de services de garde								
CPE	952	12,6	0,8	9,1	4,3	0,3	27,1	70,2
Garderie subventionnée	682	11,9	0,2	2,1	0,7	0,1	15,0	21,6
Garderie non subventionnée	862	9,5	0,2	1,3	0,5	0,1	11,6	11,0

Source : MF, 2019f, p. 70

Pour le personnel éducateur, 97,3 % des CPE ont indiqué que quatre semaines de vacances sont prévues dans leurs conditions de travail.

Cette situation est prévue pour ce type de personnel dans 100 % des CPE-BC, mais elle est beaucoup moins fréquente dans les garderies subventionnées (30,3 %) et non subventionnées (27,5 %). Afin d'obtenir quatre semaines de vacances, le personnel éducateur doit cumuler plus du double d'années de service continu en garderies subventionnées (9,7 années) et 2 années de plus en garderies non subventionnées (7,4 années) pour obtenir le même nombre de semaines que dans les autres services de garde (MF, 2019f, p. 73).

Tableau 10

Pourcentage d'entreprises de services de garde où les conditions de travail du personnel permanent prévoient le nombre de semaines de vacances et, lorsque ce nombre de semaines est précisé, nombre moyen d'années de service requis pour y avoir droit, selon la catégorie de personnel et le type d'entreprise de services de garde, au 31 mars 2016

Catégorie de personnel/ Type d'entreprises de services de garde	Nombre de semaines de vacances							
	3	4	5	6	7	8	9	10 ou plus
PERSONNEL ÉDUCATEUR								
% d'entreprises où le nombre de semaines de vacances est prévu dans les conditions de travail								
CPE	100,0	97,3	86,5	21,4	3,2	1,3	-	0,3
CPE-BC	100,0	100,0	91,0	11,8	0,7	-	-	-
Garderie subventionnée	100,0	30,3	10,1	7,0	6,0	3,7	0,3	1,9
Garderie non subventionnée	100,0	27,5	15,5	12,8	11,5	7,6	0,8	3,7
BC	-	-	-	-	-	-	-	-
Nombre moyen d'années de service continu pour avoir droit à ce nombre de semaines de vacances								
CPE	2,7	5,4	13,5	18,3	18,6	23,8	-	20,0
CPE-BC	2,7	5,4	13,3	20,0	25,0	-	-	-
Garderie subventionnée	4,8	9,7	13,2	16,4	18,5	23,4	22,5	21,5
Garderie non subventionnée	4,2	7,4	9,1	11,0	13,3	17,6	12,3	14,9
BC	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : MF, 2019f, p. 75.

C) Rémunération

La rémunération et les autres clauses monétaires sont négociées avec le Ministère, les associations patronales de négociation et les syndicats. Le contenu monétaire de ces ententes est ensuite étendu par le Guide de classification... et règles de financement aux autres CPE non syndiqués. La logique d'ensemble des négociations vise à aligner les augmentations de salaires sur ce qui a été convenu entre l'État et les employés du secteur public et parapublic. Selon le Rapport Boisvert (2014, p. 11), les CPE, qu'ils soient syndiqués ou pas « appliquent généralement le Guide concernant la classification et la rémunération du personnel salarié ».

Répartition des risques économiques

A) Entreprise

Le principal risque est lié à l'évolution des politiques publiques de services de garde éducatifs à la petite enfance. Pour ce qui est des politiques de services de garde éducatifs, le niveau de financement a un effet important sur la décision des ménages de garder les enfants à la maison ou de les faire garder à l'extérieur, ce qui affecte la demande pour des services de garde éducatifs. Ce niveau est en hausse au Québec depuis 1997 et le nombre d'enfants en services de garde éducatifs s'est fortement accru bien que la croissance ralentisse depuis quelques années. Le type de financement va affecter le type de service de garde qui sera retenu par les ménages. Avec la modulation des services de garde éducatifs, selon le revenu des ménages, il était devenu pour plusieurs ménages moins coûteux de faire garder les enfants en garderie privée non subventionnée et en milieu familial non subventionné qu'en CPE, garderie privée subventionnée et en milieu familial subventionné. L'ensemble des données gouvernementales et nos entrevues indiquent que même si certains CPE et milieux familiaux subventionnés peuvent à l'occasion prendre un peu plus de temps qu'avant

à combler toutes leurs places, le niveau de risque économique y demeure relativement faible. Les CPE qui vivent des situations difficiles sont ceux qui ont peu d'enfants (30 à 60) ou qui ont un nombre élevé de jours d'absences rémunérés (Boisvert, 2014). La volonté du gouvernement caquiste de mettre fin à la modulation des tarifs devrait sécuriser encore davantage la situation économique des services de garde éducatifs subventionnés.

Pour ce qui est de la politique publique d'éducation à la petite enfance, la volonté du gouvernement précédent, qui est devenue un axe prioritaire pour le gouvernement actuel de la CAQ consiste à promouvoir un développement accéléré des maternelles 4 ans. Bien que ce projet rencontre d'importantes difficultés telles que le manque d'enseignantes et le manque de locaux dans les commissions scolaires, sa réalisation constitue une concurrence directe aux services de garde éducatifs qui pourraient y perdre beaucoup d'enfants. Les maternelles 4 ans seraient un service gratuit (pour les heures de classe tout au moins). Selon une évaluation du ministère de l'Éducation, ce seraient surtout les garderies privées non subventionnées et le milieu familial qui seraient à risque de prendre des enfants et qui verraient des postes devoir être abolis d'ici 2023 (2001 postes de moins dans le milieu familial et 915 de moins dans les garderies non subventionnées si 50 % des enfants de 4 ans passaient des services de garde éducatifs aux maternelles 4 ans). Si bien que celles-ci proposent au ministère de l'éducation de leur permettre d'ouvrir des classes de maternelles 4 ans dans leurs garderies (*Le Droit*, « Les garderies privées veulent offrir la maternelle 4 ans », 7 mars). Ceci dit, le ministère de l'éducation n'explique pas son hypothèse voulant que les pertes d'enfants dans les services de garde éducatifs conduiraient les parents dont les enfants sont dans les garderies non subventionnées et les milieux familiaux vers les CPE. À court terme ces menaces seraient limitées car selon le ministère, il y aurait encore 42 000 demandes de places en services de garde éducatifs (*La Presse*, « Maternelle 4 ans. C'est la panique dans les garderies », 20 février 2019). Un premier bilan en septembre 2019 a plutôt montré que les enfants inscrits dans les maternelles 4 ans viennent à 70 % du milieu des services de garde éducatifs régis, ce qui confirme les craintes qu'avaient les acteurs du secteur CPE à cet égard (Fortier, 2019).

B) Sécurité/stabilité du lien d'emploi.

Dans les milieux syndiqués, la grande majorité des employées sont permanentes (82,7 % des éducatrices, plus près du 90 % pour les autres types de salariées), les mouvements de personnel reposent essentiellement sur l'ancienneté et les qualifications (telles que définies et exigées par le Ministère), la sous-traitance est limitée quant à ses effets et sa durée. La principale cause d'insécurité d'emploi potentielle est que le CPE connaisse une baisse marquée des inscriptions d'enfants, ce qui demeure un risque relativement faible dans leur cas. En cas d'abolition de poste, c'est généralement la salariée la moins ancienne dans le titre d'emploi qui sera mise à pied. Il y a constitution de listes de rappel pour les employées mises à pied, à temps partiel et occasionnelles intéressés. C'est seulement après avoir épuisé cette liste de rappel que le CPE peut recourir aux services d'une agence de placement de personnel, et ce, pour des remplacements d'une durée prévisible de 30 jours et moins. La pratique dans les CPE non syndiqués visités tend à reproduire celle des milieux syndiqués.

L'ancienneté des salariées continue de s'accumuler durant tous les congés sans traitements et ceux pour des formations, et les salariées peuvent continuer de contribuer à leurs assurances et retraite.

En 2016, 83,8 % des éducatrices de CPE ont un statut de permanente comparativement à 92,6 % dans les garderies subventionnées et 93,1 % dans les garderies non-subventionnées (MF, 2019f, p. 65). « ... les CPE (11,5 années) et les CPE-BC (10,1 années) bénéficient d'un personnel qui totalise plus d'années de service continu dans l'entreprise que les BC (7,4 années) et les garderies (subventionnées : 7,2 années et non subventionnées : 2,8 années » (MF, 2019f, p. 76). Une donnée importante considérant qu'un des facteurs de la qualité d'un service de garde éducatif est la stabilité du personnel, laquelle favorise la stabilité du lien enfant-éducatrice.

Selon nos entrevues et (MF, 2014a), la faible ancienneté dans le secteur privé découle surtout des départs volontaires des éducatrices soit vers les postes en CPE puis vers le milieu familial, si bien qu'ils ne peuvent être interprétés comme le reflet d'une insécurité d'emploi. Finalement, une étude du Ministère obtenue par la FIPEQ-CSQ indique que dans 6 régions, dont l'Outaouais, les CPE rencontrent des difficultés de recrutement d'éducatrices qualifiées et respectent de justesse ou ne respectent pas le ratio de 2/3 éducatrices qualifiées (*Le Devoir*, 2019. « Les CPE crient au pillage de ressources », 6 mars).

Par ailleurs, il est devenu plus risqué pour les CPE d'engager des éducatrices spécialisées ou même de leur garantir un contrat d'un an suite aux coupures budgétaires. Les CPE ne peuvent plus assurer le risque de financer ces postes à même la marge de surplus qu'ils pouvaient dégager. Ce sont maintenant essentiellement les subventions spécifiques aux enfants à besoins particuliers qui financent ce service.

Éducatrice spécialisée bien tout dépendant de ce qu'on est capable de leurs offrir, mais des fois ça peut être plus difficile parce que ça fonctionne beaucoup avec la subvention des enfants à besoins particuliers, donc un CPE qui accueillerait seulement un enfant et que le spécialiste mène un plan d'intervention, l'intervention d'une éducatrice spécialisée bien ça peut être difficile parce qu'il va falloir qu'elle comble son poste. On ne peut pas offrir un poste de 2 heures par jour-là. Soit que le CPE va prendre comme orientation, d'avoir le plus d'enfants à besoins particuliers possibles, permis par le gouvernement là pour au moins offrir de quoi qui a de l'allure euh aux enfants qui en auraient de besoins, mais conseillère pédagogique, c'est chose là bien ce n'est pas qu'on en trouve plus, mais c'est parce qu'on n'a plus les moyens d'en avoir... (Entrevue C3)

La présence des éducatrices spécialisées varie aussi selon que le CPE soit syndiqué ou pas. En milieu syndiqué, cette éducatrice spécialisée aura plus d'opportunités d'obtenir un poste à plein temps d'éducatrice qualifiée, un poste requérant moins de formation.

... il y a certains CPE qui n'ont pas syndiqués leurs éducatrices spécialisées, eux vont fonctionner beaucoup à contrat... Et certains CPE euh que l'éducatrice a accès à des groupes également, donc tout dépendant s'ils sont syndiqués avec nous autres-là, dans la même accréditation, donc quand il y a un octroi, pas un octroi, mais il y a certains CPE .. en juin, ils choisissent leurs groupes pour l'année prochaine, donc il y a un mouvement de personnel-là de groupe d'âge, bon bien l'éducatrice spécialisée pourrait décider de cette année, regarde, moi, ça fait 7 ans que je suis

là, ça fait plus longtemps que je suis là que telle, bien cette année, il n'y a pas assez d'enfants à besoins particuliers, fait que je m'en vais éducatrice (Entrevue C3).

C) Désuétude des connaissances/employabilité

Selon la convention collective CSN Montréal – Laval 2012-2015, une travailleuse par CPE peut obtenir un congé de formation ou de perfectionnement sans traitement pour une durée maximale de deux ans afin de suivre un cours ou un programme de formation relié à une des appellations d'emploi. Ce congé est non payé mais la salariée continue à accumuler de l'ancienneté et peut continuer à participer aux régimes d'assurance et de retraite. Lorsque la formation est exigée par l'employeur, celui-ci en assume les frais et continue à verser le salaire de la salariée.

Les CPE forment deux fois plus leur personnel que les garderies privées en matière de saine alimentation, de jeu actif et du développement moteur (MF, 2019f, p. 56 et 58).

Risques sociaux

A) Maladie

Assurances pour les maladies de longue durée. La contribution de l'employeur doit être égale à la subvention qu'il reçoit du Ministère. Sinon, chez les syndiquées CSN, elles ont droit à 10 jours de congé maladie ou personnels par année. Si ces congés de courte durée ne sont pas utilisés, ils sont monnayés à la salariée en fin d'année.

B) Accident et assurances responsabilité

L'employeur doit protéger, par une police d'assurance responsabilité, la travailleuse dont la responsabilité civile peut être engagée par le fait de l'exercice de ses fonctions, sauf en cas de faute intentionnelle ou de négligence grave.

C) Parentalité

Les syndiquées CSN Montréal – Laval maintiennent leurs droits et ancienneté prévus à la convention collective aux assurances et régime de retraite, ont droit à un congé de maternité de 20 semaines consécutives sans traitement et les CPE doivent adhérer au régime provincial d'assurances collectives et de congé de maternité à l'intention du personnel oeuvrant dans les CPE au Québec. Donc applicable aussi aux non-syndiquées. Le régime prévoit aussi les congés de naissance, d'adoption, de paternité de 5 semaines. Un congé parental complémentaire d'une durée maximale de deux ans est accordé avec le maintien des droits et assurances-régime de retraite.

D) Retraite

Le régime applicable aux salariées des CPE et des garderies privées conventionnés couvre toutes les salariées, syndiquées et non syndiquées. Le Ministère subventionne la contribution des employeurs à ce régime. Il s'agit d'un régime à prestations déterminées. Les salariées ont une cotisation de 6,6 % de leur rémunération depuis le 1^{er} janvier 2017 et l'employeur est responsable d'amortir tout déficit. Toutefois, une cotisation spéciale d'équilibre sera déterminée par le Comité de retraite. La rente

payable est de 1,5 % par années de service validées, pour une retraite normale à 65 ans. Le salaire admissible est celui des cinq meilleures années. La rente de retraite n'est pas indexée. Le ministère fait partie du Comité de retraite chargé de son administration tout en ayant un droit de veto sur toute modification qui entraînerait une hausse des frais (CPEGQ, 2019).

Les garderies privées subventionnées

Au 31 décembre 2018, 47 108 places sont présentes dans 713 garderies subventionnées (MF, 2019a) qui comptent 7 321 éducatrices en 2016 (MF, 2019f, p. 65). Près de la moitié sont présentes dans la région de Montréal (MF, 2018f, p. 7).

Organisation du travail

Globalement, le travail est organisé comme dans les CPE. Il arrive à l'occasion que le propriétaire gestionnaire, parfois qualifié en éducation, remplace pour de courtes durées des éducatrices, comme le font les directrices de CPE.

A) Autonomie

Comme dans les CPE, l'autonomie est encadrée par le programme éducatif *Jouer c'est magique* (adaptations locales possibles), en diminution vu qu'il y a un resserrement des horaires de travail qui laisse moins de temps pour planifier les activités pédagogiques. Par contre, l'autonomie s'exerce par la possibilité de combiner diverses approches et programmes pédagogiques.

Dans les garderies visitées, les éducatrices sont consultées afin d'aider la direction à trouver du personnel et pour l'évaluation des recrues, sans qu'elles aient un pouvoir formel à cet égard comme dans le cas des CPE syndiqués. Les éducatrices peuvent y proposer des approches pédagogiques que la direction pourra accepter ou non. Les directions des garderies subventionnées rencontrées se montrent ouvertes à ces discussions tout comme elles vont aussi discuter avec les éducatrices de leurs propres propositions d'approches pédagogiques. Elles offrent autant d'approches pédagogiques différentes que les autres types de services de garde éducatifs. Il en est de même pour les approches qui favorisent une saine alimentation. Par contre, tout comme les garderies non subventionnées, elles utilisent moins de variété dans les types d'actions qui favorisent le jeu actif et le développement moteur et utilisent moins d'activités différentes visant à faciliter la transition vers l'école que les garderies privées.

La loi 143 adoptée en 2017 accorde au Ministère le pouvoir de prescrire un programme ou tout élément d'un programme éducatif et un programme unique applicable aux prestataires de services qu'il détermine. Cette nouvelle possibilité pourrait venir limiter davantage l'autonomie des éducatrices.

B) Qualification

Voir les données comparatives déjà présentées dans la sous-section traitant des CPE.

Charge de travail et pénibilité

Voir les données comparatives déjà présentées dans la sous-section traitant des CPE.

A) Horaires

Voir les données comparatives déjà présentées dans la sous-section traitant des CPE.

B) Congés et vacances

Voir les données comparatives déjà présentées dans la sous-section traitant des CPE.

C) Rémunération

Selon le document « Des services de garde éducatifs de qualité. Un droit pour chaque enfant. » développé par la Confédération des syndicats nationaux (CSN), les garderies privées :

N'ont pas l'obligation de respecter les échelles salariales déterminées par le ministère. Plusieurs éducatrices y reçoivent une rémunération moindre; ce qui n'est pas sans avoir des incidences sur la qualité des services offerts aux enfants, notamment en raison des problèmes de rétention de personnel que cette situation engendre (CSN, 2010 p. 18).

Cet avis est également partagé par le Syndicat de la fonction publique du Québec (SCFP) qui stipule que les éducatrices du secteur privé ont, en moyenne, un salaire moins élevé que celles qui travaillent au sein de garderies publiques. Ce syndicat soulève également qu'une partie de l'argent distribué par l'État québécois aux garderies privées subventionnées sert à les enrichir puisqu'elles sont, dans les faits, des compagnies à but lucratif (SCFP, 2015).

Dans les garderies visitées pour la recherche et où le personnel a accepté de répondre à cette question, il semble que le guide de classification salariale est appliquée. La situation de rareté des éducatrices en Outaouais et à Montréal constitue sans doute un incitatif supplémentaire pour les garderies à vouloir offrir des salaires compétitifs.

Répartition des risques économiques

A) Entreprise

Même situation que pour les autres types de services de garde éducatifs. Voir la partie *Entreprise* de la sous-section CPE.

B) Sécurité/stabilité du lien d'emploi

Voir les données comparatives déjà présentées dans la sous-section traitant des CPE.

C) Désuétude des connaissances/employabilité

Voir les données comparatives déjà présentées dans la sous-section traitant des CPE.

Les garderies privées subventionnées étant syndiquées à un peu plus de 1%, il n'y a aucune règle encadrant la formation du personnel. C'est la direction de la garderie qui décide seule des montants qu'elle investira dans la formation et du type de formation qui sera offerte. Les garderies visitées ont offert de la formation durant l'année précédente à nos entrevues, en diffusant du contenu pédagogique écrit aux éducatrices, en organisant une formation sur place avec une ressource externe ou en inscrivant une éducatrice à une formation afin qu'elle devienne par la suite, formatrice de ses collègues.

Risques sociaux

La participation des employeurs des garderies privées subventionnées est obligatoire au régime de retraite mais est facultative pour les régimes d'assurances collectives et de congés de maternité (MF, 2018c, p. 45).

Les garderies privées non subventionnées

Ce secteur des garderies se finance avec les contributions des parents, lesquels bénéficient d'un crédit d'impôt anticipé qui leur est versé à chaque mois, si bien qu'il est plus juste de les considérer comme des services de garde éducatifs subventionnés indirectement.

Au 31 décembre 2018, 69 796 places sont présentes dans 1 275 garderies non subventionnées (MF, 2019a) pour 6 689 éducatrices en 2016 (MF, 2019f, p. 65).

Il y a un écart entre le nombre de places au permis et le nombre d'enfants inscrits. En 2016, le nombre d'enfants inscrits est, respectivement de 94 073 dans les CPE, de 46 319 dans les garderies subventionnées et de 46 399 dans les garderies non subventionnées. Pour sa part, le nombre d'enfants au permis est respectivement de 90 801 dans les CPE, de 44 846 dans les garderies subventionnées et de 50 351 dans les garderies non subventionnées (MF, 2019f, p. XI et 10). Il y a donc une sous-inscription dans les garderies non subventionnées qui ne peut qu'affecter leur rentabilité.

Ces garderies non subventionnées sont de petite taille. Elles ont en moyenne 40 enfants (MF, 2014a, p. 4). La principale raison des départs d'enfants (outre l'entrée à l'école) est l'obtention par les parents d'une place dans un service de garde subventionné. En fait, 90 % des propriétaires souhaiteraient plutôt offrir des places à contribution réduite (MF, 2014a, p. 43).

Organisation du travail

A) Autonomie

Situation semblable à celle des garderies subventionnées.

B) Qualification

Voir les données comparatives déjà présentées dans la sous-section traitant des CPE.

Charge de travail et pénibilité

Voir les données comparatives déjà présentées dans la sous-section traitant des CPE.

A) Horaires

Voir les données comparatives déjà présentées dans la sous-section traitant des CPE.

Les horaires sont établis par la direction en fonction des qualifications, de l'ancienneté et des préférences de éducatrices. Les propriétaires offrent des horaires flexibles, des réductions de temps de travail aux éducatrices qui en font la demande et une gestion collaborative employeur/salariées (55 % des cas)

B) Congés et vacances

Voir les données comparatives déjà présentées dans la sous-section traitant des CPE. 50 % de ces propriétaires de garderies affirment offrir des vacances et congés au-delà de la Loi sur les normes du travail (MF, 2014a, p. 22).

C) Rémunération, assurances et retraite

Selon les résultats d'un sondage fait par le MF auprès des propriétaires de ces garderies, ceux-ci indiquent qu'ils ne seraient pas capables d'offrir des équivalents à ceux offerts en milieu subventionné et ne pourraient pas offrir de régimes d'assurances et de retraite ou de régime équivalents (MF, 2014a, p.4). En 2014, 9 % de ces garderies offrent un régime d'assurances collectives et un régime de retraite.

Répartition des risques économiques

A) Entreprise

Idem à la situation décrite à la section CPE. Vu la difficulté à combler toutes les places et les importants mouvements du personnel, en 2013, 12 % des propriétaires font état de difficultés financières, et même d'une fermeture possible de leur service de garde (MF, 2014a, p. 45). L'abolition annoncée de la modulation des tarifs risque de leur faire perdre des enfants⁴⁶ mais surtout de rendre leurs services moins intéressants pour les parents qui jusque-là, payaient moins cher dans ce type de services de garde éducatifs compte-tenu de leurs revenus.

B) Sécurité/stabilité du lien d'emploi.

Voir les données comparatives déjà présentées dans la sous-section traitant des CPE.

Selon nos entrevues et (MF, 2014a), la faible ancienneté dans le secteur privé découle surtout des départs volontaires des éducatrices soit vers les postes en CPE puis vers le

⁴⁶ Les parents hésitent à changer de service de garde si leur enfant y est déjà bien inséré et dont le service les satisfait.

milieu familial, si bien qu'ils ne peuvent être interprétés comme le reflet d'une insécurité d'emploi. Alors que ces garderies ont en moyenne 8 éducatrices, on y compte sur une année autant de départs (-4) que d'arrivées (+4). En moyenne, 1,6 éducatrices ont quitté pour aller travailler dans un service de garde subventionné (MF, 2014a, p. 20-21).

C) Désuétude des connaissances/employabilité

Voir les données comparatives déjà présentées dans la sous-section traitant des CPE.

Risques sociaux

Voir la sous-section Rémunération, assurances et retraite ci-haut.

Les Ressources de garde en milieu familial subventionné (RSG)

La loi détermine en partie les composantes de l'entente collective : la rémunération, les programmes et les services répondant aux besoins des ressources, les conditions et modalités applicables aux congés dont peuvent bénéficier les ressources, la procédure de règlement d'une mésentente relative à l'interprétation ou à l'application d'une entente collective, de même que la mise sur pied de comités pour établir les modalités d'application des différents programmes. La loi prévoit des compensations financières pour des congés équivalents payés en vertu de la Loi sur les normes du travail et de la Loi sur la fête nationale, pour les cotisations payées en vertu du programme d'assurance parentale, le Régime de rentes du Québec, l'assurance maladie, ainsi que pour bénéficier de protections en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles (D'Amours 2015a).

En 2016, 14 759 personnes s'occupent de 87 433 enfants services de garde éducatifs en milieu familial subventionné (MF, 2019f). En 2019, on compte 8 000 places subventionnées non comblées (MF, 2019d).

Même si ce groupe n'est pas inclus dans la population à l'étude de cette recherche, un mot sur la situation des assistantes de RSG. Celles-ci sont peu qualifiées (12 heures de formation), habituellement payées au salaire minimum, travaillant souvent à temps partiel, ne sont pas couvertes par les assurances collectives, ne sont pas syndiquées. Lorsqu'une RSG a une assistance, c'est celle-ci qui vivra en premier les fluctuations de revenus de la RSG. Parfois, cette assistante est un membre de la famille immédiate de la RSG, souvent le conjoint. Selon une représentante syndicale, ce poste est difficile à combler. Vu la difficulté à trouver des assistantes, celles-ci peuvent avoir un rapport de force pour négocier individuellement avec la RSG. Si la remplaçante quitte et que la RSG ne trouve pas immédiatement une autre assistante, elle doit passer de 9 à 6 enfants dans son service de garde, ce qui diminue fortement ses revenus. Ce qui fait que chaque RSG se débrouille seule pour tenter de trouver une remplaçante «... et lorsqu'elle en trouve une bonne, elle ne donne pas son nom à d'autres RSG » (Entrevue B1). Des RSG ont tenté de créer une agence coopérative de placement pour des assistantes mais après analyse, les RSG n'auraient pas eu les ressources monétaires suffisantes pour payer les frais de cette agence. Des syndicats CSN dans certaines régions ont tenté de créer des coopératives de placement de personnel de remplacement, mais ce n'était pas soutenable économiquement.

Depuis la syndicalisation, les RSG ont obtenues des congés et vacances qu'elles sont tenues de prendre. Le MF ne finance pas ces journées si la RSG décide d'ouvrir son service de garde. Il y a des RSG qui vont quand même ouvrir pour un certain nombre de ces journées car elles craignent de frustrer des parents et de perdre l'inscription de leur enfant à leur service de garde. L'autre élément souvent critiqué par des RSG serait le coût jugé élevé du régime d'assurances (maladie, etc.) (Entrevue A4).

Organisation du travail

La RSG opère habituellement seule mais certaines ont des assistantes soit pour se faire remplacer à l'occasion ou pour avoir plus d'enfants à leur permis. Outre l'accueil et le travail d'éducatrice avec les enfants, la RSG discute avec les parents de l'évolution de l'enfant. Elle accueille les nouveaux parents, leur fait signer les documents nécessaires, administre le budget du service de garde, fait les achats, l'entretien, etc.

A) Autonomie

Les RSG ont le libre choix de leur clientèle, une possibilité essentielle pour elles. Elles considèrent qu'elles ont le droit de choisir quel enfant et quels parents auront accès à leur domicile. Ainsi, dans l'entente collective qui lie le Ministère et les RSG, on y précise que « La RSG recrute et sélectionne elle-même son Assistante, sa Remplaçante et sa clientèle » (Entente MF-CSN 2013-2019, p. 10).

Leur autonomie est toutefois fortement contrainte, si bien qu'avec la modulation des tarifs des services de garde éducatifs subventionnés et l'augmentation importante des crédits d'impôts provinciaux pour services de garde éducatifs, certaines RSG quittent ce secteur et ouvrent un service de garde non subventionné. Ce secteur est beaucoup moins réglementé, du moins jusqu'à l'adoption du projet de Loi 143, qui a imposé de nouvelles règles aux éducatrices des milieux familiaux non subventionnés.

D'amours (2015a), s'appuyant sur Beaulieu (2011), considère que leur autonomie est fortement contrainte. Depuis l'adoption de la politique familiale en 1997, les éducatrices sont contraintes quant au nombre d'heures par jour d'ouverture du service de garde, le nombre maximum de jours de garde par année, le nombre d'enfants, le type de formation minimale et de mise à jour annuelle que doivent avoir les éducatrices, les contrôles et visites à l'improviste des inspectrices du bureau coordonnateur, les registres à tenir au sujet de la présence des enfants, liés à leur rémunération, les rapports fréquents à faire aux BC, les modalités de communications avec les parents pour les journées de congé, etc. Leur marge d'autonomie, réside dans leur liberté de choisir les activités pédagogiques et de choisir les enfants qu'elles vont accepter dans leur service de garde. Ainsi, le BC peut évaluer la qualité du service de garde offert et leur imposer des sanctions, allant jusqu'au retrait de la reconnaissance, et donc, de la subvention.

La reconnaissance accordée par un bureau coordonnateur à une personne responsable d'un service de garde en milieu familial est une confirmation que celle-ci possède les qualités et la formation nécessaires pour offrir de tels services et est une condition de base pour lui permettre d'offrir des places à contribution réduite, dans la mesure où elles sont disponibles et où elles répondent aux besoins des parents du milieu.

L'article 56 du RSGEE stipule que la RSG doit fournir annuellement la preuve de sa couverture d'assurance au BC qui l'a reconnue. Cette couverture doit inclure un montant d'au moins 1 000 000 \$ par sinistre dont la garantie s'étend à ses activités de responsable et, s'il y a lieu, à celles de la personne majeure qui l'assiste et des remplaçantes. (Éducatout, 2015, p. 16).

La surveillance des RSG par les BC

En moyenne, un peu plus de 20 % (21,3 %) de leur temps est consacré soit aux visites de surveillance pour assurer le respect de la LSGEE et du RSGEE par les RSG (à l'exception des visites à la suite d'une plainte). Plus de 15 % du temps est également consacré à l'administration du BC (17,0 %), au soutien pédagogique et technique sur demande (16,8 %), à la reconnaissance ou au renouvellement, à la suspension ou à la révocation de la reconnaissance (16,1 %) et, enfin, à la répartition des places donnant droit à des services de garde éducatifs subventionnés, à l'admissibilité des parents à la contribution réduite et à l'administration de l'octroi, du paiement, du maintien, de la suspension, de la diminution, du retrait ou de la récupération des subventions aux RSG (15,2 %) (MF, 2019f, p 95).

L'article 86 du RSGEE prévoit que le BC doit effectuer annuellement trois visites à l'improviste à la résidence où sont offerts les services de garde éducatifs par la RSG. Il doit également faire des visites à l'improviste à la suite d'une plainte, et des visites de suivi lorsqu'il constate, à l'occasion d'une visite à l'improviste, qu'il y a eu contravention à la Loi et aux règlements. (MF, 2018f, p. 86).

Les principaux manquements constatés sont ceux ayant trait aux médicaments, produits toxiques et produits d'entretien, à la gestion des fiches d'inscription et d'assiduité, aux locaux et à l'accès aux locaux, sécurité et salubrité. (MF, 2019f, p. 98). Toutefois, les cas les plus lourds, qui vont exiger beaucoup de temps, tant de la part des BC que des déléguées syndicales, sont les cas de signalement à l'encontre d'une RSG à la Direction de la protection de la jeunesse. Un BC a dépensé plus de 30 000\$, en frais d'avocat principalement, pour défendre sa décision de retirer la reconnaissance à une RSG. Et ce genre de cas soulève habituellement plusieurs malaises auprès des parents membres du conseil d'administration du BC vu leur caractère conflictuel (Entrevue A4).

Dans l'entente CSN 2013-2019, une modification à l'entente accroît l'autonomie des RSG. À partir du 1^{er} avril 2016, le montant de la retenue pour les journées d'absence de prestation de services subventionnés est au choix de la RSG. Celle-ci a le choix entre aucune retenue ou une retenue correspondant à 10 % de la valeur de la subvention (art. 13.11). 75 % des membres CSN auraient choisi de le gérer elles-mêmes (Entrevue B1).

Selon des représentantes syndicales, cette question de la surveillance des BC soulève depuis la création du statut de RSG des tensions et insatisfactions. Sans remettre en question les règles, la CSN et le Ministère ont convenu d'une lettre d'entente (Entente 2013-2019) pour créer un Comité mixte sur les règles de fonctionnement et les pratiques en milieu familial. À l'origine de cette demande CSN, les RSG et leurs représentantes syndicales locales jugeaient qu'il y avait beaucoup de différence d'interprétation et d'application des règles d'un BC et l'autre et parfois à l'intérieur d'un même BC entre les agentes du BC. L'entente vise spécifiquement à « Permettre à la CSN et aux BC de proposer des solutions sur les différents enjeux de la garde en

milieu familial et tout autre sujet convenu par les parties » (p. 40) et entre autres à faire une révision annuelle du processus de règlement des différends concernant la Loi sur les services de garde éducatifs. Le ministère y a trois représentants, les BC en ont deux et la CSN en a quatre.

À ce Comité, s'ajoute une autre lettre d'entente qui vise la création d'un processus de règlement des différends concernant la loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance et ses règlements au ministère et le cas échéant à un réviseur pour les RSG ou les BC relativement à un différend concernant l'application de la LSGEE. Ce mécanisme permettra aussi au Ministère de préciser et communiquer sa position aux parties. L'association syndicale, la FSSS-CSN, au nom de la RSG et un BC pourront soumettre une demande de règlement de différend au Ministère. Les parties exposent leur position au Ministère, lequel peut les convoquer afin de mieux comprendre la position des parties, tenter de régler le différend et le cas échéant, entériner l'entente intervenue entre les parties. À défaut d'entente, le ministère prend une position exécutoire qui doit être appliquée par les parties, à moins d'une demande de révision présentée par l'une ou l'autre des parties. Le Ministre nommera alors un réviseur indépendant. Toutefois, contrairement à ce que prévoient parfois des lois du travail, le ministre n'aura pas à choisir ce réviseur à partir d'une liste de personnes sur laquelle les parties se seraient entendues au préalable. Cette demande de révision suspend l'exécution de la position ministérielle. Le réviseur analyse la décision sur dossier et communique ses recommandations aux parties. Les parties appliquent la recommandation du réviseur.

Ces deux lettres d'entente tranchent avec la tendance générale à la hiérarchisation du réseau que nous avons identifié dans les sections précédentes. Ces lettres offrent une occasion de co-construire les modalités d'applications des règles qui sont imposées aux RSG, réhabilitant une partie de leur autonomie.

Afin de pouvoir accueillir des enfants à besoins particuliers, la RSG doit faire adopter par le BC (et avec l'aide du BC), un plan d'intervention. Elle ne peut accueillir qu'un seul enfant à besoin particulier à la fois, sauf s'il y a plus d'un enfant à besoin particulier d'une même famille.

Finalement, les RSG doivent obligatoirement utiliser le guichet unique d'accès aux services de garde éducatifs, soit *La place 0-5* afin de recourir aux inscriptions qu'y ont fait les parents et de combler son offre de services de garde éducatifs. En 2017, le gouvernement libéral exigeait que les RSG paient des frais d'inscription de 50 \$ puis des frais annuels de 11 \$ par enfant, ce qui avait donné lieu à des mécontentements au Tribunal du travail, lequel avait donné raison aux centrales syndicales qui considéraient que le MF se trouvait ainsi à modifier unilatéralement les conditions de travail convenues avec les syndicats représentant les RSG (MF 2019c).

Ainsi, en juillet 2018, la CSN a déposé en Cour supérieure des recours « pour contester la décision du ministère de la Famille d'imposer aux responsables de services de garde éducatifs en milieu familial (RSG) des frais de guichet pour la Place 0-5 ans... des frais non prévus dans l'entente nationale auront pour effet d'appauvrir ces travailleuses autonomes dès le 1^{er} septembre prochain ».⁴⁷ Leur inscription obligatoire au guichet leur coûtera une centaine de dollars par année « alors que leur revenu annuel net est

⁴⁷ CSN, *Actualités*, « La CSN devant la Cour supérieure pour contester une décision affectant les RSG », 13 juillet 2018.

en moyenne de 27 000 dollars pour plus de 2400 heures travaillées ». La CSQ a entrepris aussi divers recours pour contester la même décision gouvernementale.⁴⁸ Le TAT a donné raison aux syndicats. En avril 2019, le MF annonce qu'il suspend les frais demandés aux responsables de services de garde éducatifs (RSG)⁴⁹.

Le guichet unique est perçu comme une source de concurrence induite par certaines RSG. Les parents qui cherchent un service de garde vont souvent cocher sur le formulaire en ligne les deux types de services (CPE et RSG) afin de maximiser leurs chances de trouver une place pour leur enfant. Or, « Mais parce que vous êtes passé par ce système-là, dès qu'un CPE va avoir une place, il va vous solliciter en disant eille tu sais chez moi j'ai une place, tu n'aimerais pas mieux ça qu'un milieu familial ? ... le résultat est que la clientèle du milieu familial se fait solliciter... Dès fois, c'est le CPE qui est mon propre bureau coordonnateur qui me fait le coup. » (Entrevue B4).

Des BC éprouvent davantage de problèmes à recruter des RSG, même si la reconnaissance RSG facilite l'obtention de places à contribution réduite. Par exemple, un BC a un taux d'occupation des places qui lui sont octroyées de 77 %. Lorsqu'une place n'est pas comblée chez une RSG, au bout de 2 ou 3 mois, le BC lui retire cette place de son permis. La place sera remise à la RSG lorsqu'elle aura une nouvelle inscription d'enfant. Par ailleurs, la difficulté à combler toutes les places au permis a entraîné des prises de retraites hâtives de plusieurs RSG (Entrevue A4).

La plupart des RSG sont propriétaires de leur habitation, que ce soit une maison, un duplex, etc.

La modulation des tarifs a entraîné un accroissement des places en milieu familial non-régi et dans les garderies privées non subventionnées. Selon la directrice d'un BC, cette situation a tout de même produit un effet positif. Les RSG ont dû assouplir leurs règles imposées aux parents (par exemple, plus grande étendue des heures de garde) et améliorer leur offre de service afin de demeurer compétitives, n'ayant plus le monopole comme avant (Entrevue A4).

B) Qualification

Selon le Ministère de la famille (2016), la personne responsable d'un service de garde doit avoir réussi une formation d'une durée minimale de 45 heures sur le rôle d'une responsable de garde, à moins d'avoir un diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance; et ce dans les trois ans qui précèdent une demande de reconnaissance. Cette formation porte sur l'alimentation, la santé ou encore la sécurité, tout comme sur le développement de l'enfant ainsi que le programme éducatif. Par la suite, six heures de perfectionnement sont demandées à chaque année.

Aussi, le Ministère de la famille demande à ce qu'une responsable d'un service de garde détienne un certificat de secourisme de 8 heures minimum, qui ne date pas de plus de 3 ans avant l'accréditation, ou encore un cours d'appoint d'un minimum de 6 heures. « À compter du 1er avril 2016, le cours de secourisme devra être adapté à la petite enfance et comprendre un volet sur la gestion de réactions allergiques sévères

⁴⁸ *La Tribune*, « Places en garderie. Le guichet unique fait des insatisfaits », 18 octobre 2018.

⁴⁹ <http://www.fsss.qc.ca/frais-guichet-unique-suspension/>

ou d'un cours d'appoint visant la mise à jour des mêmes connaissances » (MF, 2016a, p. 6).

La personne qui est responsable d'un service de garde en milieu familial doit, selon la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, confier ou suivre elle-même une formation de trois heures et demie sur la salubrité et l'hygiène.

Des RSG d'expérience souhaiteraient pouvoir varier les types de formations reconnues actuellement, par exemple, des formations en administration et comptabilité de services de garde et sur le cadre législatif et réglementaire. Les RSG en début de carrière ont souvent des difficultés avec la fiscalité, ayant tendance à demander des déductions trop élevées par rapport à ce que reconnaissent les ministères du revenu fédéral et provincial ou à ne pas réclamer des déductions auxquelles elles auraient droit. Certaines éducatrices font faire leurs repas par des traiteurs. Elles ont alors des factures qui prouvent le coût des repas qu'elles peuvent ainsi déduire de leurs revenus (Entrevue B4).

Au plan des revenus, nous avons discuté et le MF avait établi des normes de financement des RSG selon le nombre d'enfant, de pieds carrés, pour les repas, etc. Mais le ministère du revenu n'avait pas endossé ces normes et en plus, les normes entre le Revenu fédéral et provincial ne sont pas identiques (Entrevue B5)

Il existe une certaine concertation et partage d'outils de formations entre les BC, surtout lorsque le matériel est disponible en format électronique. Pour d'autres éléments de formation, plus élaborés, les BC n'ont pas les ressources pour favoriser ce partage, alors que cette orientation est favorisée. Ainsi :

... le dernier outil qu'on a créé, ça a été notre gros gros projet là. On a fait une trousse sur les routines et les transitions... Ça nous a coûté très cher faire ce projet là. On a donné une trousse à chacune de nos responsables de garde. À chaque nouvelle on leur en donne une. La trousse vaut 160\$ en coût de fabrication. Ça c'est sans compter nos heures que l'on a passé là dessus... On en a donné à nos partenaires les plus proches, mais tu sais cette trousse-là, elle pourrait être super bonne en CPE, en milieu privé, n'importe où. On parle des routines et des transitions que dans chaque milieu de garde. Puis si la Fondation Chagnon pouvait prendre ça puis le faire ça serait génial (Entrevue A4).

Charge de travail et pénibilité

A) Horaires

Dans l'ensemble du Québec, 82,2 % des RSG offrent des services de garde éducatifs sur une période de 10 heures chaque jour; le nombre moyen d'heures d'ouverture pour l'ensemble du Québec est de 9,9 heures » (MF, 2019f, p. 91). Ces heures sont en sus des heures consacrées aux tâches connexes comme les courses, la préparation des repas et collations, l'entretien de la cuisine et des espaces de garde, le lavage des jouets, l'entretien extérieur (gazon, neige) et intérieur. Certaines RSG confient certaines de ces tâches en sous-traitance et les déduisent de leurs revenus pour fins fiscales.

B) Congés et vacances

Les RSG ont 26 jours au total, soit vacances et jours fériés.

C) Rémunération

« Établi par la loi et la réglementation, le principe de leur rémunération combine une subvention gouvernementale et une contribution parentale. (D'Amours, 2015a, p. 148). Leur rémunération est établie sur la base de la classification de leur emploi comme équivalent à l'activité d'une éducatrice non qualifiée en CPE, à l'échelon 1 (Entente collective CSN 2013-2018, p. 15). Pour un enfant de moins de 59 mois ou moins, le 1^{er} avril 2019, l'allocation de base est de 22,57 \$ auquel s'ajoute d'autres sommes pour les congés et protections sociales, qui donne un montant de 29,46 \$ par jour par enfant. Des allocations supplémentaires (ou spécifiques) s'appliquent pour des enfants handicapés (36,46 \$) ou de moins de 17 mois ou moins (10,97 \$). Le niveau effectif de formation de la RSG n'est pas considéré même si certaines possèdent des formations collégiales en petite enfance ou universitaires.

Dans l'entente 2013-2019, la FSSS et le Ministère conviennent de la création d'un comité paritaire (Ministère – FSSS) chargé de l'analyse du revenu annuel de la personne responsable d'un service de garde en milieu familial. Les parties veulent revoir l'analyse avec l'emploi dit comparable, soit l'éducatrice non qualifiée à l'échelon 1 en CPE, après dépenses et avantages dont elle bénéficie. Le comité devra présenter ses analyses et recommandations, conjointes ou non, au plus tard le 31 décembre 2018.

Les RSG, comme pour les milieux familiaux non subventionnés, peuvent déduire leurs frais de publicité, les intérêts sur l'emprunt hypothécaire, pour la portion de l'espace occupé par le service de garde, et généralement tous les frais pour l'acquisition de la nourriture, de jouets, équipements et services (comptabilité, frais bancaires, frais d'usage, de réparation et d'acquisition d'un véhicule à moteur, etc.) occasionnés et en proportion de leur usage pour le service de garde (Revenu Québec, 2018). Selon les personnes interrogées, il semble que Revenu Québec a établi des barèmes qu'il est difficile de contester. Les frais de formation continue (pas les formations qui mènent à un diplôme) et de sorties éducatives sont aussi déductibles.

Selon une représentante d'une association de RSG, en 2017, « une éducatrice peut bien vivre de ce métier, sans faire de l'argent » :

Au brut, une RSG fait autour de 45,000 \$ par an, à 31 \$ par jour/enfant X 6 enfants X 240 jours/an). Elle estime les dépenses à 20 %, soit 9 000\$. Il reste donc au net 36, 000\$. La part des déductions du revenu pour les pieds carrés occupés, l'électricité, etc., dans la maison n'est pas claire. Selon elle, une éducatrice peut bien vivre de ce métier, sans faire de l'argent. Au RRQ, elle doit payer la part salariée et employeur. Les RSG n'ont aucun filet de sécurité sociale, un manque. Depuis 3 ans, il est plus difficile de trouver tous les enfants voulus et à temps plein, pour les RSG (régies et non régies) et les CPE (Entrevue B5)

Pour sa part, la CSN évalue qu'au net, en 2018, une RSG fait « en moyenne 27 000\$ pour plus de 2400 heures travaillées, soit moins que le salaire minimum une fois payés les impôts et les dépenses liées au service de garde ».⁵⁰

Répartition des risques économiques

A) Entreprise

La modulation des tarifs et l'amélioration des crédits d'impôts présentent un risque économique pour les RSG depuis quelques années.

Actuellement (septembre 2017, n.d.a) on a une migration de clientèle vers on ne sait pas trop où, mais on sait que les RSG, il y en a moins qu'il y en avait. Les RSG ont moins d'enfants qu'il y en avait. Les BC ont moins de demandes [inaudible] qu'il y en avait et même les CPE en septembre sont obligés de faire plusieurs appels à des parents pour trouver une clientèle, donc on est dans un autre monde (Entrevue C3).

Afin de combler toutes les places possibles, des BC de Montréal se sont réunis et ont investi 10 000\$ dans un kiosque, et des outils de promotion, et ont participé à divers événements, comme le Salon Maternité-Paternité de Montréal afin de mieux se faire connaître auprès des futurs parents.

Par ailleurs, la subvention gouvernementale est versée même pour les jours où les enfants sont absents du service de garde, ce qui diminue le risque économique de la RSG. Il n'y a que la partie de la rémunération qui vient de la contribution des parents qui peut présenter un risque, surtout lorsque les parents quittent le service de garde sans avoir finalisé leurs paiements.

B) Sécurité/stabilité du lien d'emploi

En 2016, il y a eu 1 743 suspensions, révocations et non-renouvellements de permis, dans 90 % des cas, à la demande de la RSG. À peine 5,7 % de ces actions sont prises par le BC suite à son constat d'une infraction, fausse déclaration, menace à la santé et au bien-être des enfants, etc. (art. 75 de la Loi). D'autres actions sont prises suite à un signalement à la DPJ. Au total, en 2016, pour tous ces motifs, il y eut 90 suspensions et 30 révocations de permis (MF, 2019f, p. 93).

C) Désuétude des connaissances/employabilité

Le BC offre un soutien au développement pédagogique et administratif des RSG.

Le nombre de demandes de soutien pédagogique et technique reçues de la part des RSG (demandes de visites, demandes téléphoniques, etc.) se chiffre à 231 648 pour l'exercice financier du 1er avril 2015 au 31 mars 2016, ce qui représente une moyenne de 1 448 demandes par BC... De ce nombre, 11,0 % (25 178 demandes) ont nécessité une ou plusieurs visites à la résidence de la RSG (données non présentées)... les trois quarts des demandes se classent en trois catégories : les aspects administratifs (32,9 %), la pédagogie ou l'intervention éducative

⁵⁰ CSN. 2018. « La CSN devant la Cour supérieure pour contester une décision affectant les RSG », Actualités, 13 juillet.

auprès des enfants (23,0 %) et les obligations légales et réglementaires (18,6 %) (MF, 2019f, p. 100-101).

Par ailleurs, selon une représentante syndicale, de plus en plus de RSG ont des formations de AEC et DEC en services de garde éducatifs. Pour plusieurs de celles-ci, le travail de RSG serait en attente de trouver un poste dans un CPE, pour d'autres, ce qu'elles cherchent c'est de faire reconnaître la qualité de leur travail. La lettre d'entente sur la formation va dans ce sens en ce qu'elle encouragera le développement de la formation des RSG entre autres via les AEC. Les syndicats CSN des RSG veulent inciter les RSG à puiser à même la lettre d'entente, dotée d'un fonds de 2 millions \$ par an, de l'entente 2015-2019 pour qu'elles aillent se chercher une AEC (Entrevue B1). Ces formations porteront sur le rôle de la RSG au sein d'un service de garde en milieu familial, le développement de l'enfant, la sécurité, santé et alimentation de l'enfant et le programme éducatif (Entente collective 2012-2019 CSN-MFE, annexe 2). Un comité paritaire aura pour tâche d'identifier les activités et de déterminer les sommes attribuées aux RSG pour soutenir leur participation aux activités. C'est le Ministère qui siège au Comité pour la partie patronale. Le Ministère consacre chaque année un montant de 2 millions \$.

Dans les centres urbains, et particulièrement à Montréal, un grand nombre de RSG est d'origine maghrébine. Selon les éducatrices et responsables de BC rencontrées, cette situation s'explique par la difficulté de faire reconnaître leurs diplômes au Québec (plusieurs ont des formations universitaires), l'existence de réseaux de relations personnelles entre femmes du Maghreb et leurs connaissances au Québec, qui font que des maghrébines connaissent bien la possibilité de devenir RSG avant même d'émigrer au Canada. De plus, le statut de RSG au Québec est considéré comme plus valorisant que le statut de nounou dans leur pays d'origine (Entrevue A4).

Les assistantes aux RSG doivent avoir suivi une formation de 12 heures sur le développement de l'enfant, avoir un cours de secourisme et une vérification de leurs antécédents judiciaires.

Les formations offertes par les BC

... 6,9 % des BC affirment offrir une formation obligatoire (formation de 45 heures pour les RSG offerte par les BC ou un autre organisme)... et 81,9 % proposent des formations pour les activités de perfectionnement (formation de 6 heures) ... Il est à noter que les BC peuvent offrir les formations complètes ou en partie; dans ce dernier cas, les RSG suivent des formations offertes par d'autres organismes pour compléter leur formation. Près des trois quarts des BC (72,7 %) exigent des frais pour les formations obligatoires de 45 heures... Quant aux formations pour des activités de perfectionnement de 6 heures, plus de 8 BC sur 10, soit 82,4 %, exigent des frais (MF, 2019f, p. 101).

Parmi les autres actions en matière de formation offerts par les BC :

... plus ou moins 9 BC sur 10 proposent diverses autres activités de soutien pédagogique et technique, soit la diffusion périodique d'un bulletin, d'un journal ou d'un communiqué (92,5 %); la documentation pour emprunt (91,9 %); et le soutien à l'intégration d'un enfant handicapé (88,8 %). Un peu plus de 8 BC sur 10 (81,9 %) mettent également à la disposition des RSG une matériathèque regroupant des livres, des jeux ou tout autre type de matériel éducatif. Sept BC sur dix offrent aussi des rencontres ou conférences portant sur des sujets liés à la réalité des

RSG (autres que les diffusions exigées par le Ministère) (71,3 %) et de l'animation d'activités spéciales pour les enfants accompagnés de leur RSG (70,0 %). Enfin, 6 BC sur 10 (60,0 %) organisent des sorties, des fêtes ou événements spéciaux auxquels les enfants du milieu familial peuvent participer alors que la moitié des BC (50,6 %) proposent d'autres types de soutien pédagogique et technique, tels que des soirées d'information, des ateliers ou des colloques (MF, 2019f, p. 103).

Finalement, les RSG, comme les autres éducatrices en milieu familial, s'informent à travers leurs réseaux sociaux réunissant des éducatrices, à l'occasion des rencontres dans les parcs lors des sorties avec les enfants, etc.

Risques sociaux

Le montant de la subvention (par jour et par enfant) est négocié collectivement depuis 2011 et il inclut le coût de la contribution à divers programmes sociaux : assurance collective, régime de retraite, indemnisation des lésions professionnelles, régime des rentes du Québec, assurance parentale, fonds des services de santé (D'Amours, 2015a, p. 148-149). La valeur de cette contribution du Ministère aux protections sociales est de 18,6 % de l'allocation par enfant. C'est la FSSS-CSN qui choisit le régime d'assurance collective.

A) Maladie, accident et assurances responsabilité

Étant considérées travailleuses autonomes, les personnes visées par ces lois ne peuvent profiter des protections de la Loi sur les normes du travail ainsi que la Loi sur la santé et la sécurité du travail, et ne peuvent porter plainte en vertu de la Loi sur l'équité salariale (D'Amours, 2015a). Elles pourraient cotiser à la CSST sur une base volontaire.

B) Parentalité

Elles peuvent bénéficier du retrait préventif pour les travailleuses enceintes

C) Retraite

Le régime de retraite collectif est défini à l'entente collective.

Les Personnes non reconnues (PNR)

Il n'y a aucune obligation d'être reconnu par un bureau coordonnateur pour opérer un service de garde en milieu familial. En effet, il est possible pour une personne de proposer des services de garde éducatifs non régis à un maximum de six enfants à sa résidence sans être reconnue comme responsable d'un service de garde par un bureau coordonnateur. À l'occasion de l'étude du projet de loi 143 visant entre autres à encadrer les services familiaux non régis, le Ministère estime à 13 820 les milieux de garde non régis (MF, 2017). En partant de l'hypothèse conservatrice qu'il y a 5 enfants par milieu non régi, on arrive à un estimé de plus de 69 000 places de garde. Avec son projet de loi, le gouvernement voulait limiter le ratio à 4 enfants par personne non reconnue (PNR), mais une intense mobilisation d'abord Facebook puis sur le terrain et en commission parlementaire a conduit le gouvernement à reculer sur cet objectif et à accepter de monter le nombre d'enfants à 6.

Organisation du travail

A) Autonomie

Avant 2018, si la PNR était assistée par une autre personne adulte, elle pouvait accueillir jusqu'à neuf enfants. Depuis 2018, cette personne ne peut avoir plus de 6 enfants sous sa garde parmi lesquels au plus 2 sont âgés de moins de 18 mois. De plus, si la PNR a elle-même des enfants de moins de 9 ans ou des enfants qui habitent ordinairement avec elle et qui sont présents durant les heures de services, ils sont considérés dans le nombre d'enfants qu'elle peut recevoir⁵¹. Il est depuis 2018 obligatoire de se munir d'une assurance responsabilité civile dont la valeur est estimée à 50 \$ par mois par le Ministère (MF, 2018d, p.14).

La travailleuse est donc « libre de déterminer son organisation du travail, ses horaires, ses tarifs (qui lui sont versés entièrement par les parents). Elle ... ne fait l'objet d'aucun contrôle administratif par un organisme de type BC » (D'Amours, 2015b, p.152). La PNR n'est pas limitée quant au nombre de journées de garde qu'elle peut offrir dans l'année, contrairement aux RSG⁵².

Toutefois, avec l'adoption de la loi 143 en 2017, ces personnes sont soumises à de nouvelles contraintes. Les principaux changements à ce sujet sont que la garde non régie est limitée, selon certaines conditions, de façon qu'une seule personne physique puisse offrir par elle-même, sans l'intermédiaire d'un tiers, des services de garde éducatifs dans une résidence privée à six enfants ou moins; que les personnes qui offrent des services de garde éducatifs non régie détiennent, pour elles-mêmes et pour les personnes qui demeurent chez elles, une attestation d'absence d'empêchement pour la PNR et toute personne habitant dans la même résidence et qu'elles répondent à des conditions additionnelles, notamment avoir une attestation de réussite d'un cours de secourisme adapté à la petite enfance (minimum 8 heures la première fois et mise à jour de 6 heures aux trois ans) et une police d'assurance responsabilité civile dont la garantie s'étend à leurs activités de garde, et aviser, par écrit, les parents utilisateurs de leurs services qu'elles ne sont pas reconnues par le MFE, qu'elles ne sont pas assujetties à la surveillance d'un bureau coordonnateur et que la qualité de leur service de garde n'est pas évaluée par le Ministère. Finalement, elles ne doivent pas avoir été déclarées coupables d'une attitude ou d'une pratique inappropriée au sens de la loi⁵³ au cours des deux dernières années. En cas de plainte, le Ministère procède à une vérification ou à une inspection à l'improviste.

Si la PNR doit s'absenter, même pour une courte période, elle doit fermer son service de garde. Elle ne peut se faire remplacer. Une exigence qui a été fortement contestée par les PNR organisées sur la base d'un site Facebook (Audrey 2018)

⁵¹ Ses enfants de moins de 9 ans ne sont pas comptés dans le maximum de 6 enfants du service de garde s'ils sont sous la responsabilité ou la surveillance d'une autre personne majeure, qu'ils ne sont pas dans la même pièce que les enfants reçus en service de garde et ne participent pas aux jeux extérieurs et aux activités des enfants reçus en services de garde éducatifs (MF, 2018d, p. 6).

⁵² Le nombre de jours d'occupation par place subventionné est défini dans l'entente liant le MF et les syndicats de RSG. Le nombre de jours varie de 234 à 237 selon les années (art. 13.06). Aucune prestation de service ne peut être offerte les jours fériés définis à l'entente et le nombre de jours offert par la RSG ne peut dépasser le nombre défini à l'entente (art. 13.19).

⁵³ Par exemple, appliquer des mesures dégradantes ou abusives, faire usage de punitions exagérées, de menace, de dénigrement, etc.

B) Qualification

Aucune formation n'est requise pour la responsable d'un service de garde non subventionné, ni sur le développement de l'enfant, ni sur la sécurité ou l'alimentation, exception faite du cours de secourisme.

Un sondage mené par le groupe Facebook de défense des PNR auquel 963 personnes ont répondu (impossible d'évaluer la représentativité des répondantes, puisque ce sont sans doute les plus informées et les plus mobilisées qui y participent), 24 % affirment détenir une AEC ou un DEC en éducation à l'enfance et un autre 29,4 % affirme détenir le 45 heures de formation à l'enfance exigé pour devenir RSG. Selon ce sondage, 99 % des PNR sont d'accord avec l'obligation d'avoir une formation de secourisme à l'enfance, que 83 % affirment détenir au moment du sondage, 93 % avec l'obligation d'avoir un certificat d'absence d'empêchement, que 41 % affirment détenir au moment du sondage.

Charge de travail et pénibilité

A) Horaires

Elles tendent à suivre le même horaire que les RSG. Elles acceptent à l'occasion de garder contre rémunération, un enfant soit pour une plus longue durée dans une journée ou le soir et fin de semaine afin d'accommoder les parents. Dans le cas des RSG, le BC ne peut allouer la subvention pour ces heures additionnelles non prévues à l'Entente.

B) Congés et vacances

Elles doivent négocier le paiement de ceux-ci avec les parents lesquels réchignent à l'occasion à les payer.

C) Rémunération

N'étant pas subventionnées, ces places et ces services reposent sur la facturation des parents, et sur la capacité de la responsable du service à aider les parents avec le remboursement du crédit d'impôt. Selon certaines responsables, elles auraient des difficultés à facturer les parents pour leurs congés et vacances et doivent parfois faire face à des parents qui quittent le service de garde sans payer le solde dû. Contrairement aux RSG, où le BC verse sa subvention, la partie la plus importante de la rémunération de la RSG, dans le cas des PNR, elles doivent entreprendre elles-mêmes les éventuelles démarches auprès des parents ou à la Cour des petites créances. Certaines abandonnent tout simplement l'espoir de récupérer cette perte. En fait, leur tarif et leur capacité à négocier avec les parents tient beaucoup à leur localisation. S'il y a pénurie de places en service de garde dans leur quartier, elles pourront mieux négocier, soit en 2017, 35 \$ au lieu de 25 \$, par exemple. À la même date, une RSG peut charger autour de 31,75 \$ par jour (ici hypothèse de la présence d'un poupon, ce qui génère une subvention supplémentaire de 10,75\$ par jour en 2017). Comme nous l'avons montré dans la section précédente sur les RSG, celles-ci bénéficient en plus d'une rémunération indirecte du fait que le MF contribue pour moitié à un régime d'assurances et de retraite, ce dont ne bénéficient pas les PNR.

Répartition des risques économiques

A) Entreprise

Tous les risques d'entreprise reposent sur leurs épaules, dans une logique marchande. Selon les entrevues, la proximité sociale, la fratrie et leur réputation permettent des stabiliser un peu leur service. Mais lorsqu'elles sont dans un secteur où il y a des places en milieu subventionné, elles vont vivre plus d'insécurité et voir des familles les quitter pour ces milieux.

B) Sécurité/stabilité du lien d'emploi

Le lien d'emploi est très fragile vu l'attrait des parents pour les places subventionnées. Considérant que les RSG ont un taux d'occupation des places au permis de 86 %, on peut penser qu'il risque d'être inférieur dans les milieux familiaux non subventionnés, exception faire des cas où les budgets familiaux des parents sont très élevés.

C) Désuétude des connaissances/employabilité

Ne bénéficiant pas de dispositif de formation continue rendu possible par les ententes entre le Ministère et les associations syndicales dans le cas des RSG, les PNR doivent assumer seules cette formation. Pour ce faire, elles utilisent les ressources qu'on peut trouver sur internet, dans les bibliothèques municipales et échangent entre elles, soit par courriel ou lors de leurs rencontres dans les parcs l'été, alors qu'elles y amènent leurs groupes d'enfants.

Risques sociaux

A) Maladie, accident et assurances responsabilité, parentalité

Tous ces risques doivent être couverts par leurs assurances personnelles à leurs frais.

B) Retraite

Peu de PNR rencontrées ou qui se sont exprimés à ce sujet sur la page Facebook des PNR cotisent à un REER. Celles qui possèdent une propriété résidentielle auront cet actif comme « fonds de retraite » mais celles qui sont à loyer sont plus à risque de faibles rentes de retraite ou seront dépendantes en partie de celles de leur conjoint.e.

Les agences de remplacement de personnel

Le service de remplacement est offert par des regroupements régionaux aux centres de la petite enfance ou par des entreprises privées à but lucratif. Le but de ce service de remplacement est de combler des postes rapidement lors de remplacements d'urgence et, à l'occasion, pour des remplacements de plus longue durée (congé de maladie, par exemple). Les postes à combler sont généralement ceux d'éducatrices, de cuisinières d'aide éducatrice mais aussi des postes administratifs selon les services offerts par le regroupement ou l'entreprise. Les agences de remplacement sont plus présentes dans les grandes villes. Ailleurs, ce sont plutôt les services de garde éducatifs qui vont se constituer une liste de rappel (Entrevue B2).

Dans les services de garde éducatifs, il y a principalement deux grandes approches quant à la gestion du personnel de remplacement. Soit le service de garde crée sa propre liste interne de remplaçantes (des occasionnelles), soit il fait appel à une agence de placement de personnel. La plupart des CPE se constituent une liste interne de remplaçantes car il en coûte ainsi moins cher que de recourir à une agence (Entrevue B3).

Les deux options comportent leur lot de difficultés. Gérer une liste interne de rappel est difficile car il y a un taux de roulement élevé qui découle du fait que parfois le service de garde peut être plusieurs semaines sans avoir besoin d'une remplaçante, ce qui nuit à la rétention de ces employées. De plus, le nombre de remplaçantes nécessaire peut varier considérablement selon les périodes (vacances, périodes de propagation des virus de la grippe, etc.) Ainsi, une directrice d'un CPE comportant trois installations nous expliquait qu'à certaines périodes, elle peut avoir besoin de deux remplaçantes et à d'autres périodes de 12. Par contre, faire appel aux agences de placement de personnel ne garantit pas, au contraire, que celles-ci disposent d'éducatrices qualifiées pour répondre aux besoins de leurs clients. Lorsque le service de garde a épuisé sa liste interne de remplaçantes, il fera alors appel à une agence de placement de personnel. Le personnel d'agence est moins bien payé que l'employée du CPE, même si pour le CPE, ça peut coûter globalement le même prix, une fois inclus le coût de gestion de l'agence. Dans l'entente de principe - matières nationales conclue entre la CSN, les regroupements patronaux et le MF, il est prévu que lorsqu'il y a une baisse de fréquentation durant la journée, la première personne qui peut se voir imposer un départ hâtif est le personnel d'agence de placement et ensuite, la moins ancienne des travailleuses occasionnelles ou à temps partiel (Entente de principe 2017).

Dans un CPE, les nouvelles remplaçantes ne bénéficient pas d'une activité d'intégration de la part de la direction à leur arrivée. Elles sont mises au travail et ce sera l'éducatrice permanente qui fera son intégration, en plus de sa tâche habituelle.

Dans les milieux syndiqués, le recours à du personnel d'agence de remplacement est fortement encadré et constitue une solution de dernier recours. Il y a deux types de contrats avec les agences : ceux où c'est le service de garde qui paie le salaire de la remplaçante (et un forfait à l'heure à l'agence) et celles où c'est l'agence qui paie ses propres employées. Dans ce dernier cas, si le CPE est syndiqué, il ne saura pas si l'éducatrice d'agence aura été payée au salaire que sa classification lui aurait donné droit si ça avait été le CPE qui l'avait payé directement. Dans certains cas (région de Québec), les contrats avec les agences de placement de personnel peuvent prévoir que si la salariée d'agence est plus de 12 semaines dans un service de garde, ce service peut l'engager comme salariée permanente, sans pénalité à payer à l'agence. Dans les deux agences visitées pour cette recherche, la pénalité est de 500 \$ et est applicable peu importe la durée de travail continu effectué par la remplaçante dans ce service de garde. Il arrive que l'agence ne réclame pas le paiement de la pénalité afin de maintenir la qualité de la relation d'affaire avec le service de garde.

L'agence de remplacement de personnel lié aux CPE

En général, les remplaçantes qui font cette tâche depuis plusieurs mois ou années sont reconnues dans les CPE et ces CPE, lorsqu'ils vont appeler à l'agence pour avoir les services d'une personne, vont demander une personne en particulier, qui a déjà

travaillée dans ce CPE et dont le travail a été apprécié. Dans certaines régions, comme en Estrie et à Laval, les remplaçantes qui sont employées par un CPE deviennent membres de l'unité d'accréditation et sont syndiquées pour le temps de leur remplacement. Elles reçoivent le même salaire que les permanentes et les avantages sociaux soit à proportion du temps travaillé dans un CPE spécifique (vacances à 8 % au lieu des 4 semaines pour les permanentes) ou à partir d'un certain nombre d'heures minimum (pour les assurances ou le régime de retraite, par exemple) (Entrevue C2).

Dans un service de remplacement enquêté, lié au réseau des CPE, c'est le service de remplacement qui est l'employeur des remplaçantes, qui les paie et qui est responsable en cas d'accident au travail de ses remplaçantes. Pour une éducatrice, qualifiée ou non, il charge (août 2017) au service de garde membre la somme de 24 \$ l'heure et au service de garde non membre 26 \$ l'heure. Au même moment, une éducatrice non qualifiée est payée 16,05 de l'heure à l'échelon 1 et une éducatrice qualifiée est payée 18,16 de l'heure à l'échelon 1. Nous avons choisi cet échelon 1 car selon nos entrevues, les éducatrices qui proviennent des agences n'ont habituellement aucune ou peu d'expérience. Les remplaçantes sont rémunérées selon la grille salariale proposée par le Ministère. Elles ont un contrat individuel de travail qui prévoit les vacances, les congés (globalement, selon la LNT), l'accès à un Régime volontaire d'épargne retraite. Les remplaçantes ne participent pas aux réunions d'équipe (sauf celles qui vont faire un remplacement de longue durée (3 à 4 mois), n'ont pas accès à la formation dispensée par le service de garde, ni ne participent aux activités festives. Au moment des entrevues, les deux agences de placement rencontrées (privée et regroupement régional) ne donnaient pas elles-mêmes de formations à leurs remplaçantes.

Il y a une collaboration entre le service de remplacement et les directrices des CPE pour assurer la fonction patronale. Par exemple, en ce qui concerne les suivis au sujet de la qualité du travail, des manquements, et en cas de besoin, pour monter le dossier menant à des sanctions disciplinaires et des procédures, par exemple, devant la Commission des droits de la personne ou le TAT : « Bien ça dépend dans le cas qui nous occupe euh le cas est en discussion à la Commission des droits de la personne euh c'est le service de remplacement qui est là accompagné d'une avocate euh, mais le dossier a été monté avec le CPE. » (Entrevue C1)

Selon la représentante du service de placement lié aux CPE, le personnel remplaçant est stable et apprécie de pouvoir travailler dans plusieurs milieux de garde différents et d'avoir des horaires qui ne sont pas conventionnels.

Service de placement privé

Un service de placement privé a assuré son démarrage en s'associant avec un regroupement régional de garderies privées et en offrant des services un peu moins chers que le service concurrent opéré par un regroupement régional de CPE, lequel était par ailleurs sur le point de cesser ses activités, car déficitaire. Le service compte en 2017, 70 personnes qui travaillent surtout dans des CPE. Au total, l'entreprise place du personnel dans une cinquantaine de CPE et de garderies. Les périodes de pointes sont celles des vacances d'été, des longs congés, les périodes de virus (grippes et gastro), et les dernières semaines de mars alors que les employées utilisent leurs

journées de congé restantes avant la fin de l'année budgétaire⁵⁴, particulièrement depuis les coupures budgétaires de 2015-2016.

... maintenant bon les CPE comptabilisent leurs enfants qui vont être absents. Donc, ils remplacent par des enfants remplaçants ou ils font rentrer ceux qui devaient rentrer en septembre, ils les font rentrer en juin pour avoir toujours leur maximum d'occupation dans leur CPE, donc nous ça, là maintenant on a les vacances, mais à 100% ... avant ils regroupaient des groupes parce qu'il manquait des enfants, maintenant, il n'y a plus ça, les groupes sont pleins donc on est à 100% pendant les vacances. Donc, cette année durant la période estivale, on voit une grosse augmentation (de demande pour nos services) (Entrevue C6).

Le taux de roulement des employées est très élevé dans cette agence de placement. Ses employées font rarement plus de 2 ans de travail pour cette agence. Soit les remplaçantes quittent le secteur des services de garde éducatifs ou sont engagées dans un service de garde. L'agence n'affiche pas d'offre d'éducatrices formées car elle n'en trouve presque jamais et elle est constamment en recrutement pour les autres postes en services de garde éducatifs. Près de 80 % des employées de l'agence sont d'immigration récente.

Les services de placement de personnel sont tarifés selon un tarif membre (cotisation annuelle fixée selon le nombre de places au service de garde) et non-membre. En général, le service de placement de personnel exige 5 \$ de plus l'heure que le taux horaire versé à l'employé par le service de garde (Entrevue C6).

La rémunération du personnel de cette agence de placement est basée sur un tarif horaire et l'application de la Loi sur les normes du travail. Lorsque des tensions ou conflits émergent dans un service de garde entre des employés de ce service de garde et une employée de l'agence, le service de placement s'informerait, tenterait de résoudre la difficulté avec la direction du service de garde et l'employée concernée, mais en cas de désaccords, la salariée de l'agence de placement ne sera plus affectée à ce service de garde. L'agence de placement priorise le maintien de sa relation d'affaire avec les services de garde éducatifs.

⁵⁴ Dans certains services de garde éducatifs, les éducatrices ne peuvent se faire payer les jours de congés non utilisés ni les reporter à l'année suivante.

Les enjeux actuels et des prochaines années

Selon les personnes rencontrées pour la recherche, les principaux enjeux actuels et à venir pour le réseau des services de garde éducatifs sont l'évolution de la configuration du réseau (hiérarchisation (du réseau et des CPE), du type de services de garde éducatifs favorisés par l'État, le risque de pénurie d'éducatrices qualifiées et le régime de négociation collective.

La configuration du réseau

La plupart des associations de services de garde éducatifs et syndicales souhaitent être davantage entendues par le MF, dans une logique de co-construction des règles du réseau. Certaines personnes ont fait un parallèle avec l'histoire des cliniques populaires des années 1970 qui sont devenues des CLSC puis qui ont été intégrées dans les centres de santé et de services sociaux, et qui auraient ainsi perdues leur fonctionnement démocratique. Une directrice nous affirmait que dès 2003, des fonctionnaires du Ministère discutaient de la possibilité de créer des centres intégrés de services de garde. Ces centres intégrés assureraient les services d'achat, de paye, les relations de travail, etc. dans l'espoir que ça coûte moins cher « Les règles du Ministère sont en train de tout uniformiser, il n'y aura plus de différences entre les garderies privées et les CPE » (Entrevue A1).

Les associations de services de garde éducatifs subventionnées privées et des CPE se sont rapprochées, entre elles, et avec les syndicats, ces dernières années pour lutter contre cette tendance à la hiérarchisation du réseau et les restrictions budgétaires et contre le développement massif du secteur non subventionné. Ce rapprochement demeure fragile car ces services de garde éducatifs sont en compétition pour l'obtention de nouvelles places lors des appels d'offres du MF. Pour leur part, les PNR vont continuer à s'opposer aux éventuelles volontés gouvernementales d'encadrer davantage leur prestation de service.

Pour l'avenir, les représentantes rencontrées souhaitent revenir à des subventions plus générales du Ministère qui leur laisseraient plus d'autonomie dans le choix de leurs priorités d'investissements. Elles souhaitent aussi un rehaussement significatif des subventions car elles ne disposent plus de marges de manoeuvre. « Il n'y a plus de place pour couper encore » (Entrevue A5).

À l'intérieur du sous-secteur des CPE, il y a un risque de renforcement de la tendance à la hiérarchisation qui provient de deux enjeux. Celui de la volonté de certaines associations patronales et directions locales de CPE de se servir des négociations collectives pour renforcer leur autorité patronale dans ces CPE. Par exemple, un représentant d'une association patronale identifiait ces enjeux comme prioritaires pour les CPE : « les enjeux à venir concernent les retraites et leurs effets sur la solvabilité du fonds de pension, le modèle de gestion encore proche du communautaire dans des CPE de la région de (...) vs les droits de gérance alors qu'ils souhaiteraient limiter les pouvoirs des décisions de l'équipe du service de garde » (Entrevue C2).

L'autre enjeu dans le secteur des CPE provient du profil de formation et professionnel de plusieurs des nouvelles directrices de CPE. En 2016, les DG des CPE ont en moyenne plus de 17 ans d'expérience. Le plus haut diplôme obtenu par celles-ci est un diplôme lié à la gestion, à l'administration ou à la gestion des ressources humaines dans 68,4 % des cas (MF, 2019f, p.85 et 87). Plusieurs vont prendre leur retraite au cours des prochaines années. Les CPE seraient à un moment crucial de leur histoire selon une personne qui a une très longue expérience du secteur des CPE à plusieurs titres.

... c'est un moment qui est crucial, je vais vous expliquer un autre enjeu que l'on vit puis un enjeu qui est vécu partout au Québec, c'est le fait que le réseau existe depuis à peu près les années 80. Les premières garderies populaires et tout ça. Il y en a toute une gang de gestionnaires qui sont rentrés comme éducatrices à ce moment-là, puis qui viennent du milieu de la pédagogie. Donc, eux autres ont à cœur la qualité des services, le programme éducatif euh placer l'enfant au cœur de son développement, l'enfant est le premier agent de son développement, il apprend par le jeu, bon etc. Ils ont une vision pédagogique d'abord puis au fil du temps, ils se sont formés sur la gestion. Mais ces éducatrices-là, ces gestionnaires-là prennent peu à peu leur retraite. Il y a eu un exercice de rehaussement salarial des salaires du personnel cadre des CPE et ça attiré vers nous des gestionnaires, des gens qui ont des bacs en science de la gestion, puis qui viennent pas nécessairement des réseaux des CPE, qui viennent de la gestion et donc il y a toute l'enjeu de répondre aux besoins de ces 2 catégories de membres-là qui sont pas nécessairement divergentes, mais disons différentes. (Entrevue C1)

Selon cette responsable, la formation des nouvelles directrices est essentielle afin d'éviter des dérives pédagogiques.

... les parents demandent de donner des cours d'anglais aux enfants pour qu'ils soient compétitifs là puis bon. Les vieux de la vieille, on n'a pas besoin de leur expliquer longtemps que l'enfant apprend par le jeu et que ce n'est pas en donnant des cours d'anglais qu'il va être mieux préparé à compétitionner dans le monde de demain. Ce n'est pas non, c'est en faisant des jeunes allumés qui se sont bien développés à tous les niveaux, là eux autres quand ils vont arriver à l'école, ils vont être prêts à apprendre c'est ça qu'on vise, pas qu'ils sachent l'anglais, qu'ils soient prêts à apprendre. Mais nos vieux de la vieille ils comprennent ça, mais les autres ne sont pas outillés pour répondre aux parents là-dessus, ils ne savent pas comment. Ou les bricolages tu sais ah comment ça que mon enfant n'arrive pas avec des bricolages? Les vieux de la vieille disent ce n'est pas grave s'il n'y a pas de bricolage, les autres ils disent, mais non, ça prend un produit, compétition en tout cas (Entrevue C1)

Le risque de pénurie d'éducatrices qualifiées

Selon nos entrevues, il semble qu'il soit de plus en plus difficile de trouver des éducatrices qualifiées. Dans un CEGEP de l'Outaouais et un de Montréal, le nombre de diplômées ne cesse de diminuer entre 2015 et 2017. Un sondage de la CSN auprès de 2700 éducatrices en 2019 indique que 23 % des personnes sondées affirment avoir l'intention de quitter l'emploi ou de prendre leur retraite d'ici 2021 (Pirro 2019). Cette situation va exiger selon les représentantes syndicales une revalorisation de la profession.

Le régime de négociation collective

Selon une association patronale, il faut revoir le mode de négociation car actuellement, il y a trop de tensions entre les parties patronales d'une part, et avec les syndicats d'autre part. Pour cette association patronale, le monétaire doit demeurer central avec le MF et le Conseil du Trésor comme acteurs principaux, mais pour le reste comme l'organisation des vacances, les mesures disciplinaires, etc, il faut que ce soit laissé aux associations patronales.

Conclusion et pistes de politiques publiques

L'étude a montré que le secteur des services de garde éducatifs au Québec peut être analysé comme un réseau. L'analyse sociohistorique a permis de montrer la hiérarchisation de ce réseau avec le MF (et le Conseil du Trésor) qui en sont venus à jouer un rôle prépondérant dans son évolution. Cette hiérarchisation se manifeste de diverses façons et a une influence majeure sur l'évolution des conditions d'emploi et de travail des salariées des services de garde éducatifs. Cette hiérarchisation du réseau a aussi créé des tensions entre ses acteurs.

Tout au long des années 1970 à 2000, l'État s'est vu pressé par divers acteurs sociaux de se reconnaître une responsabilité dans le développement de services de garde éducatifs. Pour ce faire, il a participé, avec les autres acteurs sociaux du réseau, à co-constituer une politique de services de garde éducatifs, en lui allouant un financement substantiel, lequel a permis une amélioration importante des conditions d'emploi et de travail. Depuis, l'État tend à se dégager de la responsabilité des conditions d'emploi et de travail d'une partie importante du personnel du réseau des services de garde éducatifs, en favorisant le développement majeur de services de garde éducatifs non subventionnés directement (garderies et milieu familial non reconnu) et en laissant aux volontés des propriétaires de garderies subventionnées le loisir de définir seuls plusieurs conditions de travail de leurs employées. Dans ce dernier cas, les règles budgétaires de 2016 posent certaines normes de travail comme par exemple, en imposant un ajustement à la baisse de la subvention aux CPE et aux garderies subventionnées qui n'atteignent pas la norme de 2/3 éducatrices qualifiées, de même qu'un ajustement de la subvention si le salaire horaire moyen de la garderie est en dessous ou au-dessus du salaire moyen normé du MF. Une garderie subventionnée a donc moins d'intérêt à payer de faibles salaires.

Les balises entourant les conditions de travail sont toutefois beaucoup plus faibles ou absentes dans le cas des garderies privées non subventionnées et des milieux familiaux non subventionnés. Le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance contient des dispositions qui ont un effet sur le rapport de travail en fixant les qualifications que doivent avoir les éducatrices et les ratio éducatrices / enfants dans les installations. Par ailleurs, rien n'indique que l'équité salariale est maintenue dans le réseau des services de garde subventionnés et tout indique qu'elle n'est pas présente dans le secteur non directement subventionné. Les propriétaires de garderies privées non subventionnées, mais fortement soutenus par l'État grâce aux crédits d'impôts que le gouvernement accorde aux familles, avouant ne pas pouvoir payer les mêmes salaires que dans le secteur subventionné.

Les règles budgétaires ont eu pour effet d'induire une transformation importante des horaires dans les services de garde selon une logique du juste-à-temps. Il serait nécessaire que des études soient menées sur les effets de ce type de gestion sur la communication éducatrice-parents. En effet, l'accueil et le départ des enfants en services de garde éducatifs sont considérés par la recherche scientifique comme des moments importants de communication avec les parents afin de discuter des développements de l'enfant, des événements, des difficultés, etc., ainsi que pour soutenir les parents dans l'éducation de leurs enfants (Cantin et al. 2010). Or, ces moments importants sont mis à mal avec la gestion en juste-à-temps puisque les éducatrices entrent et quittent le service de garde selon le nombre d'enfants présents

à l'entrée et à la sortie, et il est plus difficile de s'assurer que l'éducatrice d'un groupe d'enfants soit là au moment de l'arrivée et du départ de l'enfant et de ses parents.

Le développement majeur du secteur non subventionné aurait été impossible sans les importants crédits d'impôts que l'État a instauré. Sans crédits d'impôts généreux, une grande partie du secteur privé non directement subventionné (garderie et milieu familial non reconnu) s'écroule. Dans ce contexte, il apparaît exagéré pour les actrices du secteur non subventionné de plaider leur liberté d'entrepreneure quand l'essentiel de leurs revenus découle de crédits d'impôts versés aux parents par l'État. Ce sont les citoyen.nes principalement qui financent ces crédits d'impôts via leurs paiements d'impôts et de taxes. Par ailleurs, il faut aussi rappeler que les éventuels surplus des CPE sont retournés dans le CPE (quand ils ne sont pas récupérés directement par l'État), alors que dans les garderies privées, les surplus sont sans doute aussi versés en partie dans le service de garde, mais sont aussi appropriés à titre de profits par les propriétaires, ou servent à payer l'hypothèque de l'installation, laquelle demeure un actif privé du propriétaire qu'il pourra revendre.

Alors que l'État commence à renforcer sa surveillance de la qualité et de la sécurité des services de garde éducatifs offerts dans le secteur non subventionné, il n'a pas porté la même attention à la qualité des conditions de travail du personnel. Or, cette qualité des conditions de travail est pourtant un élément reconnu par la recherche scientifique de la qualité des services de garde éducatifs, ce qui devrait inciter le MF à réfléchir aux avenues possibles pour améliorer ces conditions de travail.

Outre la qualité des conditions de travail, le mode de gouvernance coopératif des CPE, comme celui des coopératives en général, est garant d'une meilleure qualité de gestion. En 2008, les coopératives ont en effet un taux de survie de 62 % après 5 ans et de 35 % après 10 ans, comparativement à 44,3% et 19,5 % pour les entreprises privées au Québec. Or, selon cette étude de Clément et al. (2008), le succès de la formule coopérative repose entre autres sur la finalité (offrir un service aux membres plutôt que la profitabilité), la participation, la capacité à s'appuyer sur des alliés externes et l'existence de regroupements sectoriels et régionaux qui peuvent aider au développement des coopératives. Par ailleurs, les entreprises collectives (coopératives et économie sociale), sont souvent mieux organisées que les entreprises privées et plus professionnelles dans leur gestion des ressources humaines (Bellemare et al., 2012b, Champagne et al., 2013).

Les entreprises collectives parviennent plus facilement à mobiliser les parents, les employées et la communauté. Par exemple, l'AQCPE a réussi à mobiliser pendant plus d'un an quinze chercheur.es universitaires gratuitement afin qu'ils la conseillent dans la démarche d'amélioration de la qualité des services de garde éducatifs (Projet Odyssée : <https://www.aqcpe.com/dossiers/odysee/>). Il est fort probable que ces chercheurs auraient eu plus de réticences à offrir cette gratuité à un regroupement de services de garde éducatifs à buts lucratifs. Au-delà, les entreprises collectives génèrent beaucoup de bénévolat, et d'implication personnelle, ce que réussissent rarement les entreprises à but lucratif. Ainsi, en 2016, pour toute l'économie sociale au Québec, on compte 219,982 salariées et salariés ainsi que 269,000 bénévoles (Institut de la statistique du Québec, 2019, p. 86 et 100).

Tenant compte de ces données, du rôle important qu'ont joué et que continuent de jouer les regroupements de services de garde éducatifs, malgré des coupures de

budgets importantes, et compte tenu des enjeux actuels et prévisibles auxquels ont à faire face les services de garde éducatifs (vieillessement et rareté de la main-d'oeuvre, qualité à rehausser, etc.), le MF doit revenir à une politique de financement des regroupements de services de garde éducatifs, et en particulier des regroupements du secteur des CPE. Ces regroupements régionaux et nationaux sont les plus aptes à concerter les acteurs impliqués dans le secteur des services de garde éducatifs, à mettre en commun leurs ressources et à développer en concertation des programmes de formation et des outils de gestion et éducatifs pertinents pour le secteur. L'ensemble des services de garde éducatifs au Québec compte en 2016, 64 112 travailleuses. En 2018, il y a seulement 6 entreprises qui ont plus de 20 000 employés au Québec : Desjardins, Sobeys, Metro, Weston, Jean Coutu, McDonald et Hydro-Québec (Les Affaires, 19 mai 2018). Ces entreprises ont toutes des modes de coordination et de développement régionaux et nationaux. Il nous apparaît pertinent que les acteurs du réseau des services de garde éducatifs aient aussi leurs modes de regroupements régionaux et nationaux.

Nous considérons que la réalité de l'entreprise réseau hiérarchisée doit être reconnue, au-delà de la fiction juridique des catégories modernes d'employeur, d'entreprise et de travailleuse. Nous sommes dans une situation où il y a des co-employeurs, un partage étroit de diverses fonctions patronales, qui laissent toutefois des dimensions des rapports de travail dans l'ombre, que ce soit les faibles conditions de travail dans le secteur non subventionné particulièrement ou le manque de suivi de l'application de la Loi sur l'équité salariale. Dans ce dernier cas, l'application aux CPE a été négociée centralement, mais le maintien de l'équité salariale est laissé à chaque installation et tout indique qu'il y a un non-respect de l'obligation de faire une mise à jour quinquennale de l'évaluation de l'équité dans plusieurs installations, particulièrement dans le secteur non directement subventionné.

Cette réalité d'entreprise réseau hiérarchisée doit inciter les parties concernées par l'établissement des conditions de travail à définir un régime de négociation des conventions collectives adapté à cette réalité. L'organisation de la partie patronale pose d'importantes difficultés et incertitudes à chaque ronde de négociation, lesquelles se terminent par des pressions fortes du MF sur les autres instances patronales afin qu'elles acceptent le projet de règlement que le MF a négocié avec les syndicats, autre illustration du caractère fictif de la catégorie juridique d'entreprise dans ce secteur d'activité.

Diverses avenues sont possibles pour contribuer à l'amélioration des conditions de travail et d'emploi dans le réseau des services de garde éducatifs au Québec. Parmi les diverses actions possibles, une voie doit être privilégiée selon Weil, chercheur américain qui étudie depuis plus de 15 ans les chaînes de valeurs et les entreprises réseaux.

... by understanding that fissured employment rests on a desire to balance the benefits of branding with the benefits of shifting employment responsibility, a whole range of policy options reveal themselves. Interventions that can affect the tipping point of lead firm decisions may have the best chance to impact the underlying drivers of compliance behaviour and change them in significant and lasting ways (Weil, 2011, p. 50).

Un autre chercheur français a aussi identifié cet enjeu de responsabilité de la firme réseau. Cette entreprise tend à échapper à certaines obligations juridiques en termes

de protection des travailleurs en décomposant l'activité de production ou de services en une multitude de petites entités juridiquement indépendantes (Chassagnon 2012). Toutefois, la firme réseau va souvent accompagner sa logique de sous-traitance par un ensemble très élaboré de règles contractuelles, sociales et techniques pour définir et surveiller le travail des entités du réseau. Il arrive toutefois moins souvent que ces règles concernent les conditions d'emploi et de travail dans les entités du réseau.

Weil souligne qu'il existe un développement important de ces formes d'entreprises, qui affecteraient près de 40 % de l'emploi dans le secteur privé aux États-Unis (Weil, 2019, p.151), auquel il faudrait ajouter les emplois des entreprises du secteur public qui recourent aussi à ces formes d'entreprises. Weil nomme ces entreprises *Fissured workplaces*, ce que nous avons nommé Entreprise réseau hiérarchisée dans notre recherche sur les services de garde éducatifs. Ces formes d'entreprises ont souvent des effets négatifs sur les conditions d'emploi et de travail et posent des enjeux nouveaux pour les questions d'inégalités salariales et sociales, de formation et d'apprentissage, de responsabilité des entreprises de tête de réseau ou chaîne de valeur, etc.

La réflexion à cet égard devrait considérer le parallèle à faire plus largement au plan mondial avec les analyses des chercheurs qui ont étudié la question des conditions de travail dans la sous-traitance à l'intérieur des chaînes de valeurs mondiales. Suite à d'importantes pressions de mouvements sociaux et des syndicats sur les entreprises multinationales, on a assisté au développement de diverses normes internationales (par exemple, Déclaration universelle des droits humains, normes de l'Organisation internationale du travail, Principes directeurs aux entreprises et aux droits de l'homme des Nations Unies⁵⁵, Principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'ODCE⁵⁶), lesquelles mettent de l'avant le rôle et la responsabilité que le pouvoir d'achat des gouvernements leur confère pour inciter ou obliger ces multinationales à faire respecter par leurs sous-traitants diverses normes en matière de droits et libertés, de conditions de travail, de responsabilité environnementale, etc. Or, Martin-Ortega et Methven O'Brien (2019) constatent qu'en général, les États ne se reconnaissent pas d'obligations, à titre d'acheteurs publics, à l'égard de leur propre chaîne de valeur ou de sous-traitance (p. 4).

Pourtant, il y a là, entre autres, un risque réputationnel important pour les États. En général, ceux-ci fondent leurs politiques d'achats sur le critère du plus bas coût ou sur le rapport qualité-prix. Divers travaux sont menés dans le milieu universitaire et dans les organismes internationaux afin de développer des critères d'achats publics plus larges, telle la notion de « *Sustainable procurement* » par l'État visant l'équilibre entre les objectifs économiques, environnementaux et de développement social. (p. 17). Il est à noter que la ville d'Edmonton a adopté en décembre 2019 une telle politique d'achat soutenable⁵⁷. Cette politique impose à ses sous-traitants des exigences minimum en terme de norme du travail, de traitement des employés, de salaires et bénéfices, de conditions et travail et de normes éthiques.

Comme le mentionnent Martin-Ortega et Methven O'Brien (2019, p. 230-232), les États doivent mesurer les impacts à court terme de la hausse probable du coût de leurs

55 https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_fr.pdf

56 <https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/>

57 https://www.edmonton.ca/business_economy/selling_to_the_city/sustainable-purchasing-policy.aspx?fbclid=IwAR3AQU4eToq6KVwr6l9H4dB4mxjCLOFImlIoRH_m8UgBRBd2gJSIBnSVM9_E.

achats par rapport aux enjeux de la qualité et de leur participation à un système de sous-traitance qui repose sur de faibles conditions de travail. Nous ajouterions que vu la nature des services de garde éducatifs, pour lesquels la qualité des conditions de travail et d'emploi sont des facteurs majeurs de la qualité du service et, qu'au-delà, l'effet de services de garde éducatifs de qualité sur le développement des enfants, ainsi que tout au long de leur vie, et la croissance de productivité qui s'en suivra, doivent aussi faire partie de l'évaluation globale de ces choix. Au-delà de la croissance de la productivité personnelle et nationale que génèrent des services de garde éducatifs de qualité, il faut aussi considérer l'évaluation des coûts évités⁵⁸, grâce au passage des enfants dans des services de garde éducatifs de qualité, par exemple, du décrochage scolaire, de la reprise de la formation à l'éducation des adultes (plus couteuse), des effets sur la santé physique et mentale, du recours plus fréquent aux programmes sociaux et de la sécurité du revenu, etc.

Cette situation requiert de nouveaux types d'interventions de l'État qui pourraient mener au développement de lois et normes nationales (par exemple, le débat autour du salaire minimum à 15 \$ ou 17\$ l'heure, et autres normes minimales relevées), à des modifications légales des définitions d'employeur et de salarié pour rendre plus facile la reconnaissance de la notion de co-employeur, actuellement quasi impossible au Québec où la jurisprudence a développé la notion d'osmose entre entreprises. Il est très difficile de faire reconnaître par les tribunaux du travail cette pratique de co-gestion patronale, à moins que ce soit le même employeur qui agisse sous des noms de compagnies différents, sur le même lieu de travail⁵⁹.

Dans cette conclusion, nous concentrons nos réflexions sur les formes d'entreprises et les modalités de détermination des conditions de travail dans le réseau des services de garde éducatifs. Nous laissons de côté, par exemple, la question de la relance d'une approche de co-construction des politiques, règles et normes et du type de relations entre les acteurs concernés aux niveaux régional et national.

Considérant l'ensemble des données connues au sujet des comparaisons de la qualité différenciée des services de garde éducatifs et des conditions de travail, selon les types de services de garde éducatifs, ainsi que le lien entre ces deux dimensions, de même que la caractéristique davantage démocratique (démocratie salariale, démocratie participative (assemblée générale) et décisionnelle des parents au conseil d'administration dans les CPE), l'État devrait recommencer à favoriser le développement de places en CPE.

Pour les services de garde éducatifs privés, subventionnés directement ou indirectement via les crédits d'impôts, au moins deux avenues sont possibles, afin de pallier aux inégalités de qualité entre les divers types de services de garde éducatifs. Il n'y a pas de raisons justifiant que des parents et des enfants aient accès à des services

⁵⁸ Des services à la petite enfance et à l'enfance de qualité, permettent de réduire le décrochage scolaire, ont des effets préventifs sur la consommation d'alcool et de stupéfiants, la criminalité, réduisent les coûts des programmes d'employabilité, de sécurité du revenu, de chômage, et contribuent à un rehaussement de la population active, des revenus totaux de la société, etc. (Briand et al. 2011).

⁵⁹ Dans le secteur des services de garde éducatifs, une décision du Tribunal administratif a reconnu que deux « entreprises », soit les garderies L'Ange Rumié Inc. et Angelus Inc., sont bien un employeur unique au sens du Code du travail... parce que c'était le même propriétaire des deux garderies, situées dans le même bâtiment, avec des portes permettant le passage par l'intérieur de l'une à l'autre garderie, et qui partageaient des services en commun comme la cuisine, l'administration, etc. et parfois les salariées ! Voir : (TAT, 2018b, Coutu et al. 2019, p. 306-310).

de garde éducatifs de moins grande qualité qu'en CPE et que les salariées aient de moins bonnes conditions d'emploi et de travail pour effectuer les mêmes tâches pour le même donneur d'ordres, soit l'État.

Pour les services de garde éducatifs en installations

Outre de favoriser les CPE dans les prochains octrois de permis de services de garde, l'État doit offrir, ou imposer, aux garderies privées de se transformer ou d'être vendues à des CPE ou à des OSBL. Dans la mesure où une bonne partie du développement des garderies privées s'est réalisé à même les fonds publics, ces sommes investies par l'État devraient être prises en compte de sorte que les compensations monétaires aux propriétaires de ces garderies pour se délester de leur entreprise ne devraient pas représenter des sommes exagérées. Il n'y a pas de raisons justifiant que l'État paie une deuxième fois ce qu'il aurait déjà payé directement ou indirectement avec les fonds publics. Les fonctionnaires du MF ayant démontré leur capacité à développer des systèmes d'indicateurs et des règles budgétaires extrêmement précis, cette tâche d'évaluation de l'éventuelle compensation à verser ne devrait pas représenter des difficultés majeures.

Une évaluation de cette hypothèse par Hurteau (2018) chiffre le coût de cette option à 892 400 000\$. Hurteau n'a toutefois pas calculé les retours de taxes et impôts au gouvernement consécutifs à l'amélioration des conditions de travail des travailleuses des services de garde ni l'effet de cette amélioration sur la croissance du PNB au Québec, laquelle générerait d'autres entrées de taxes et impôts pour l'État. Hurteau établit son calcul sur le remplacement des garderies non subventionnées par des CPE, sans tenir compte que des garderies non subventionnées pourraient être transformées en CPE, ce qui permettrait de réduire un certain nombre de coûts car ces installations ont tout de même été rendues possibles par le financement indirect de l'État, via les crédits d'impôts. Une partie de cet investissement de l'État devrait lui revenir dans l'éventualité de la transformation de ces garderies en CPE. Il n'y a pas de raisons que l'État paie une seconde fois ce qu'il a déjà largement payé une première fois.

Pour les services de garde éducatifs en installations et en milieu familial

En attendant que cette première option soit largement déployée, ou advenant que l'État décide de ne pas prendre cette première option, une autre alternative serait alors envisageable, celle de l'harmonisation des conditions de travail, et ce, selon deux scénarios.

L'État peut étendre toutes, ou une sélection, des conditions de travail négociées au plan national à tous les CPE non syndiqués (déjà affectif pour les salaires, assurances et régime de retraite) aux garderies subventionnées et non subventionnées, et aux milieux familiaux (contenu de l'entente nationale dans ce cas) non reconnus, un peu en suivant la logique du régime des décrets de conventions collectives. L'avantage de cette procédure est qu'elle bénéficie de la légitimité découlant du fait que ces conditions de travail sont issues d'une négociation collective et qu'elles ont plus de chances d'être bien adaptées à la logique des services de garde éducatifs car ces clauses ont été négociées par les organisations représentatives des employeurs et des salariées de ce secteur. L'État devrait alors rehausser son financement à ces services de garde éducatifs.

Selon une option plus proche de la logique marchande, l'État peut se servir de son pouvoir d'achat de « biens publics » pour inclure dans ses appels d'offres de services de garde éducatifs des clauses relatives aux conditions de travail que les garderies privées, CPE et milieux familiaux non reconnus devraient rencontrer dans leurs propositions comme critères d'évaluation de celle-ci. L'appel d'offres préciserait que l'octroi du permis de service de garde inclut une obligation à consentir aux exigences de reddition de comptes et de surveillance du MF, incluant le respect des normes et conditions de travail. L'État devrait alors rehausser son financement à ces services de garde éducatifs.

Considérant que le MF est devenu l'acteur prédominant du réseau hiérarchisé des services de garde éducatifs, que par plusieurs techniques⁶⁰ il impose déjà de nombreuses conditions à respecter pour obtenir et conserver un « contrat », soit le permis de service de garde, il pourrait utiliser plusieurs de ces techniques pour en étendre les exigences aux conditions de travail et d'emploi afin que le contenu de l'appel d'offres soit le plus pertinent pour assurer la qualité et l'efficacité des services de garde éducatifs. L'étude des règles et des processus de négociations des conditions de travail montre que le MF est un co-employeur et pour plusieurs dimensions des rapports de travail, la figure patronale principale.

Pour ce qui est des personnes non reconnues qui offrent des services de garde éducatifs en milieu familial, les mêmes propositions pourraient s'appliquer avec les adaptations nécessaires.

Finalement, dans d'autres secteurs que les services de garde, l'État et des ministères ou agences publiques peuvent jouer un rôle dominant dans les relations de travail par les règles qu'ils imposent aux organismes communautaires, entreprises d'économie sociale ou entreprises privées à but lucratif. Il serait donc important qu'ils assument le rôle de l'employeur, ou du moins qu'ils soient responsables d'une partie des obligations juridiques de l'employeur. On peut penser par exemple au secteur des services de soutien à domicile (SAD) et des services de répit pour les personnes proches aidantes, aux organismes spécialisés en employabilité ou encore aux organismes de francisation et de soutien aux nouvelles et nouveaux arrivants.

⁶⁰ La Loi et le règlement, les directives, les règles budgétaires, les inspections. etc.

Bibliographie

Alarie, M.-H. 2019. « Des services éducatifs de qualité, un gage de réussite », *Le Devoir*, 10 février.

Assemblée nationale .2014. *Projet de loi n° 27 - Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés*. Québec. Consulté de <file:///C:/Users/ARIANE-PC/Downloads/14-027f.pdf>

Assemblée nationale .2010. *Projet de loi n° 126 (2010, chapitre 39) - Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance*. Québec. Consulté de <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2010C39F.PDF>

Assemblée nationale .2009. *Projet de loi n° 51 - Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant certaines dispositions législatives*. Québec. Consulté de file:///C:/Users/ARIANE-PC/Downloads/pl_09_051f.pdf

Association pour une solidarité syndicale étudiante. 2014. *Évolution des services publics au Québec : enjeux et perspectives*. Montréal : Association pour une solidarité syndicale étudiante.

AQCPE (Association québécoise des CPE). 2013a. *Centres de la petite enfance (CPE) et services de garde en milieu familial : des milieux de vie adaptés aux besoins des enfants de 4 ans*. Montréal : Association québécoise des CPE.

AQCPE. 2013b. « Une nouvelle ère associative commence – L'Assemblée générale de l'AQCPE ratifie à l'unanimité ses nouveaux règlements généraux », *Communiqué*, 30 mars 2013.

AQCPE. 2011. Réingénierie du réseau associatif. Rencontre d'appropriation et de consultation, Montréal, 15 p.

Audrey, B.L. 2018. *Services de garde non reconnus piégés par l'annonce du Guide*, Communiqué de presse.

Batsch, L. 2002. *Le capitalisme financier*, Partis, Éditions La Découverte et Syros.

Beaulieu, V. 2011. *Les conditions de travail et de protection des travailleuses vulnérables. Le cas des responsables d'un service de garde en milieu familial*, Mémoire de maîtrise en relations industrielles de l'Université Laval.

Bélair-Cirino, M. 2014. Garderies : les libéraux suspendent l'attribution des nouvelles places. *Le Devoir.com*. 14 mai. <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/407984/garderies-les-liberaux-suspendent-l-attribution-des-nouvelles-places>

Bélair-Cirino, M. 2014. Québec donne le feu vert à 6300 nouvelles places en garderie. Le Devoir.com. 15 mai. <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/408254/cpe-moratoire-sur-l-attribution-de-nouvelles-places-quebec-fait-volte-face>

Bélanger, P.R., Lévesque, B. 1994. « Modernisation sociale des entreprises : diversité des configurations et modèle québécois », P.R. Bélanger, M. Grant, B. Lévesque, *La modernisation sociale des entreprises*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 17-52.

Bellemare, G. et Briand, L. 2012a. La syndicalisation des services de garde au Québec : à pratiques innovatrices, des concepts nouveaux, Innovations en relations professionnelles, *La Revue de l'Ires*, 4(75), 117-141. DOI : 10.3917/rdli.075.0117

Bellemare, G., Briand, L., Malenfant, R. et Champagne, A. 2012b. « La gestion des ressources humaines dans les entreprises collectives : une meilleure gestion que dans les entreprises privées ? », dans Laplante, N. et Côté, L. *Regards interdisciplinaires en relations industrielles*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 181-225.

Bergeron, J. 2016. L'Association des CPE de l'Outaouais ferme ses portes. Ici.Radio-Canada.com. 26 février. Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/regions/ottawa/2016/02/26/010-acpeo-perte-emploi-plus-services.shtml>

Bisson, J. 2012. *Identités professionnelles et représentation collective : le cas des responsables de services de garde en milieu familial (RSG)*, (Mémoire de maîtrise inédit), Université Laval, Québec.

Boisvert, Maurice. 2014. *Chantier sur la qualité et la pérennité des services de garde et sur l'optimisation de leur financement*, Rapport Remis à la ministre de la Famille Madame Nicole Léger.

Briand, L., N. Sauvé, et S. Fréchette. 2011. « The Benefits and Economic Value of Community Recreation: Proposal for an Analytical Framework Based on an Explorative Study », *Anserj, Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, vol. 2, no 1, p. 24-44.

Briand, L., Bellemare, G., Gravel, A.R. 2006. « Contraintes, opportunités et menaces de l'institutionnalisation : le cas des centres de la petite enfance », dans P.A. Lapointe, G. Bellemare, *Innovations sociales dans le travail et l'emploi, Recherches empiriques et perspectives théoriques*, Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 185-207.

Cantin, G., Bigras, N. et L. Brunson. 2010. *Services de garde éducatifs et soutien à la parentalité. La co-éducation est-elle possible ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Carrefour action municipale et famille. 2014. *Un service de garde éducatif à la petite enfance qui prend racine dans sa communauté – Guide pratique et stratégique à l'intention des municipalités*. Victoriaville.

Centre for Families, Work, and Well-Being, University of Guelph. 2000. *Oui ça me touche ! : une étude pancanadienne sur la rémunération, les conditions de travail et les pratiques en garderie*. Centre for Families, Work and Well-Being, University of Guelph. Guelph.

Champagne, A., Malenfant, R., Bellemare, G. et Briand, L. 2013. « L'intégration des jeunes peu qualifiés dans une entreprise d'économie sociale : travailler autrement ? », *Reflets. Revue d'intervention sociale et communautaire*, vol. 19, no 1, p. 185-233.

Chassagnon, V. 2012. « Fragmentation des frontières de la firme et dilution des responsabilités juridiques : l'éclatement de la relation d'emploi dans firme-réseau multinationale », *Revue internationale de droit économique*, vol. 26, no 2, p. 5-30.

Chouinard, T. 2019a. « Les parents préfèrent les CPE à la maternelle 4 ans, selon un sondage », *La Presse*, 12 janvier.

Chouinard, T. 2019b. « Des garderies non subventionnées passeront au tarif unique », *La Presse*, 9 novembre.

Chouinard, T. 2019c. « Garderies privées en milieu familial : le nombre de plaintes explose », *La Presse*, 17 septembre.

Chouinard, T. 2014. Le tarif des garderies passe à 7,30\$. *La Presse.ca*. 5 juin Repéré à <http://affaires.lapresse.ca/dossiers/budget-quebec-2014/201406/05/01-4772993-le-tarif-des-garderies-passe-a-730-.php>

Chouinard, T. 2013a. Service de garde – un crédit d'impôt qui profite aux contrevenants. *La Presse.ca*. 28 octobre. Repéré à <http://plus.lapresse.ca/screens/4cdd-1cd0-526a94d8-9eab-4969ac1c606d%7CKDl6z~Z.sw7T.html>

Chouinard, T. 2013b.. Les garderies illégales font des petits. *La Presse.ca*. 28 octobre. Repéré à <http://www.lapresse.ca/actualites/education/201310/27/01-4704291-les-garderies-illegales-font-des-petits.php>

Chouinard, T. 2012. Garderies à 7\$: Charest veut indexer le tarif. *La Presse.ca*. 5 août. Repéré à <http://www.lapresse.ca/actualites/elections-quebec-2014/201208/05/01-4562509-garderies-a-7-charest-veut-indexer-le-tarif.php>

Chouinard, T. 2011. Garderies : le VG blâme la ministre Michelle Courchesne. *La Presse.ca*. 30 novembre. Repéré à <http://www.lapresse.ca/actualites/education/201111/30/01-4473135-garderies-le-vg-blame-la-ministre-michelle-courchesne.php>

Chouinard, T. 2010a. Encore des places à des donateurs du PLQ. *La Presse.ca*. 4 mai. Repéré à <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201005/03/01-4276789-encore-des-places-a-des-donateurs-du-plq.php>

Chouinard, T. 2010b. Une garderie expulse deux enfants. *La Presse.ca*. 25 mars . Repéré à <http://www.lapresse.ca/actualites/national/201003/25/01-4264044-une-garderie-expulse-deux-enfants.php>

Clément, M. et al. 2008. *Taux de survie des coopératives au Québec. Édition 2008*. Ministère du développement économique, de l'innovation et de l'exportation, Québec.

Cloutier, P. 2019. « Les garderies privées veulent offrir la maternelle 4 ans », *Le Soleil*, 26 février.

Confédération des syndicats nationaux (CSN) (2015). *Mémoire présenté par la Confédération des syndicats nationaux et la Fédération de la santé et des services sociaux à la Commission des relations avec les citoyens sur le projet de loi no 27 Loi sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés*. Montréal : CSN et FSSS.

Confédération des syndicats nationaux (CSN) (2010). *Des services de garde éducatifs de qualité. Un droit pour chaque enfant*. Québec : Confédération des syndicats nationaux.

Cour du Québec, 2020. *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Centre de la petite enfance Soulanges*, Beauharnois, 15 janvier, No : 760-61-124110-199.
Cour d'appel. 2018. *Association patronale nationale des CPE (APNCPE) c. Syndicat régional des travailleuses et travailleurs en CPE du Coeur-du-Québec (CSN)*. 2018 QCCA 2182. 20 décembre.

Cour supérieure. 2018. *Syndicat régional des travailleuses et travailleurs en CPE Coeur-du-Québec (CSN) c. Tribunal administratif du travail*, 2018 QCCS 4236, 24 septembre (et autres syndicats CSN ainsi que la FSSS).

Coutu, M. Lea Fontaine, L., Marceau, M., Coiquaud, U. et J. Bourgeault. 2019. *Droit des rapports collectifs du travail au Québec*, Montréal, Ed. Yvon Blais.

Couture, P. 2015. Comment devenir riche avec une garderie – Des propriétaires de garderies privées subventionnées revendent leur permis obtenu gratuitement plus de 2M\$. Le Journal de Montréal.com. 21 mai. Repéré à <http://www.journaldemontreal.com/2015/05/20/des-garderies-millionnaires>

CPEGQ, 2019. *Guide de la participante au régime de retraite du personnel des CPE et des garderies subventionnées du Québec*, Québec, 33 p., consulté le 7 mars. <https://rrcepegq.avantagesendirect.com/>

D'Amours, M. 2015a. « Les aspirations des travailleuses de la garde d'enfants en milieu familial : à l'intersection de la trajectoire professionnelle, de la famille et de la migration », *Sociologie et sociétés*, vol. 47, no 1, p. 147-175.

D'Amours, M. 2015b. « La relation d'emploi contemporaine. Du rapport salarial à la relation sociale de travail », dans D'Amours, M., S.A. Soussi et D-G. Tremblay, *Repenser le travail et ses mutations : des concepts nouveaux pour des réalités transformées*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 135-164.

D'Amours, M., G. Bellemare, L. Briand. 2012. « Grasping New Forms of Unionism: The Case of Childcare Services in Québec », *Interface : a Journal for and about Social Movements*, vol. 4, no 2, p. 158-180.

Daoud, M. 2003. *Les garderies publiques : un succès pour la collectivité : note socio-économiques*. Institut de recherche et d'informations socio-économiques.

Dutrisac, R. 2014. Québec mise sur les garderies commerciales. Le Devoir. com. 28 novembre . Repéré à <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/425276/nouvelles-places-quebec-mise-sur-les-garderies-commerciales>

Dutrisac, R. 2010. Une autre chaîne de garderies privées voit le jour sous les libéraux. Le Devoir.com. 18 mars . Repéré à <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/285204/une-autre-chaîne-de-garderies-privees-voit-le-jour-sous-les-liberaux>

Éducatout .2015. *Démarrer son service de garde en milieu familial privé ou subventionné*. Consulté de <http://www.educatout.com/divers/demarrer-son-service-de-garde-en-milieu-familial--prive-ou-subventionne.htm>

Entente de principe – matières nationales. 2017. *Intervenue le 6 novembre 2017 entre le Ministère de la Famille et les regroupements patronaux et la Fédération de la Santé et des Services sociaux – CSN*. En vigueur jusqu'au 21 mars 2020.

Flanagan, K., Beah, J. et Varmuza, P. 2013. *Oui, ça nous touche encore, une enquête auprès des garderies éducatives et des centres CPE au Canada / Résumé et faits saillants*. Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance. Ottawa. Consulté de <http://www.worldcat.org/>

Fortier, M. 2019. « Québec investira dans les CPE des quartiers défavorisés », *Le Devoir*, 19 novembre.

Fortin, P. 2018. « Il y a un problème au pays des garderies », *L'Actualité*, 10 avril.

Gagnon, M.M. 2018. « Budget Laitao : Moins cher faire garder au privé », *Journal de Montréal*, 27 mars.

Gravel, A.R, G. Bellemare et L. Briand. 2007. *Les Centres de la petite enfance : un mode de gestion féministe en transformation*, Québec : Presses de l'Université du Québec.

Institut de la statistique du Québec. 2019. *L'économie sociale au Québec. Portrait statistique 2016*, Québec.

Institut de la statistique du Québec. 2014. *Enquête Grandir en qualité*. Québec : Institut de la statistique du Québec. <https://www.grandirenqualite.gouv.qc.ca/resultat-2014.htm>

Hurteau, P. 2018. « Combien coûterait la transformation des garderies privées en CPE ? », *Note de recherche*, Montréal, IRIS.

Japel, C., Tremblay, R.E. et Côté, S. 2005. La qualité des services de garde à la petite enfance : Résultats de l'étude longitudinale du développement des enfants du Québec (ÉLDEQ). *Éducation et francophonie*, 33(2).

Laurin, J., Geoffroy, M.C., Boivin, M., Japel, C., Raynaud, M.F., Tremblay, R., Côté, S. 2015. « Child Care, Socioeconomic Inequalities, and Academic Performance », *Pediatrics*, vol. 136, no 3, p. 1112-1124.

Lecavalier, C. 2015. Un bâillon pour hausser les tarifs de garde. TVA Nouvelles. 20 avril. Repéré à <http://www.tvanouvelles.ca/2015/04/20/un-baillon-pour-hausser-les-tarifs-de-garde>

Leduc-Lafantaisie, N. 2015. Services de garde à contribution réduite : dépense ou investissement ?, *Journal SFPQ*, 53 (1), 16-17.

Lepage, C. 2019. « Des garderies menacent de fermer leurs portes », *Le Journal de Montréal*, 11 juin.

Lévesque, B. 2014. « L'institutionnalisation des services de garde à partir de l'économie sociale : un processus qui s'échelonne sur plusieurs décennies », dans Lévesque et al., *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 267-301.

Lévesque, L. 2015. Grève le 1^{er} mai dans certaines garderies en milieu familial. Le Devoir. com. 29 avril. Repéré à <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/438576/greve-le-1er-mai-dans-les-garderies-en-milieu-familial-syndiquees-a-la-csn>

Lopez, J-M. 2005. *Le multiâge dans les services de garde comme contexte éducatif favorable au développement de l'enfant: analyse critique de la documentation scientifique*, Montréal, Association québécoise pour le multiâge. <http://docplayer.fr/11587227-Le-multiage-dans-les-services-de-garde-comme-contexte-educatif-favorable-au-developpement-de-l-enfant.html>

Martel, M-E. 2019. « Agir afin de freiner l'exode des responsables de services de garde », *La Voix de l'Est*, 5 décembre.

Martin-Ortega, O. et C. Methven O'Brien. 2019. *Public Procurement and Human Rights. Opportunities, Risks and Dilemmas for the State as Buyer*, Northampton, Edward Elgar.

Mathieu, A. 2017. « Les garderies privées, un modèle dit Guilbault », *Le Soleil*, 17 octobre.

Mercier, J. 2016. « ACPEO. Des emplois sauvés malgré la faillite », *Le Droit*, 18 mars, p. 7.

McCain, M., Mustard, J. et K. McCuaig. 2011. *Early Years Study 3*. Toronto, Margaret and Wallace McCain Family Foundation.

MCE Conseils. 2016. *Réflexions sur le secteur des CPE*, Rapport à la Fédération de la santé et de services sociaux – CSN, Longueuil, 79 p. et annexes.

Mc Ginn, K., Long Lingo, E., Castro, M. 2015. *Mums the World. Cross National Effects of Maternal Employment on Gender Inequalities at Work and at Home*, Working Paper 12-094, Boston, Harvard Business School, 34 p.

Revenu Québec. 2018. *Les services de garde en milieu familial*, Québec, 33p.

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité Sociale et de la Famille. 2004a. *Situation des centres de la petite enfance et des garderies au Québec en 2003*. Québec : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité Sociale et de la Famille.

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité Sociale et de la Famille. 2004b. *L'engagement qualité : Plan d'amélioration continue de la qualité en service de garde*. Québec : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité Sociale et de la Famille.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2019a. *Services de garde éducatifs à l'enfance au Québec. Portrait des places et installations au 12 décembre 2018*, Québec.

Ministère de l'Éducation et de l'enseignement supérieur. 2019. *Analyse complémentaire – Estimation de l'impact sur l'emploi du projet de loi modifiant la Loi de l'instruction publique*, Québec, 2 p.
http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/education/AIR-Explication-estimation-emploi.pdf. Téléchargé le 7 mars.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2019c. « Suspension des contributions obligatoires à La Place 0-5 », *Actualités*, 5 avril.
<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre-presse/Nouvelles/Pages/nouvelle-2019-04-05.aspx>

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2019d. « Le ministre de la Famille met en place des mesures concrètes pour accélérer le développement des places en services de garde éducatifs à l'enfance ». *Actualités*, 20 février.
<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre-presse/Nouvelles/Pages/nouvelle-2019-02-20.aspx>

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2019e. « Investissement de 3,5 millions de dollars pour améliorer les infrastructures et les autres de jeux extérieurs », *Actualités*, 26 mars.
<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre-presse/Nouvelles/Pages/nouvelle-2019-03-26.aspx>

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2019f. *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2016*. Québec.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2018a. *Guide à l'intention des personnes non reconnues qui offrent des services de garde en milieu familial*, Québec, 28p.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2018b. *Directive concernant l'évaluation et la qualification du personnel de garde et les équivalences de formations reconnues*, Québec, 4 p., consultée le 5 mars 2019.

https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/cpe-garderies/documents_information/Pages/directives.aspx

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2018c. *Portrait du réseau des services de garde à l'enfance en vue d'une évaluation de sa performance*, 2^e édition, 54 p.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2018d. *Guide à l'intention des personnes non reconnues qui fournissent des services de garde en milieu familial*, 24 p.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2018f. *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2015*. Québec.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2018g. Statistiques officielles 2017-2018 du ministère de la Famille, Québec, 3p.
<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Statistiques-officielles-2017-2018.pdf>

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2017. *Analyse d'impact réglementaire, Projet de loi modifiant la loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, Québec, 14-11-2017.

Ministère de la Famille. 2017b. *Règles budgétaires pour l'exercice financier 2017-2018, Centres de la petite enfance*, Québec.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2016a. *Se faire reconnaître à titre de personne responsable d'un service de garde en milieu familial*. Québec : Ministère de la famille.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2016b. Directive concernant l'allocation de transition. Questions et réponses, Québec, 10 pages.
<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Q-R-Directive-alloc-transition.pdf>

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2016c. *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2014*. Québec : Ministère de la famille.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2015a. *Politique d'inspection des services de garde illégaux*. Québec : Ministère de la famille.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2015b. *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2013*. Québec : Ministère de la famille.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2014a. *Portrait des garderies non subventionnées du Québec. Enquête auprès des propriétaires de garderies non subventionnées*. Québec : Ministère de la famille.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2014b. *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2012*. Québec : Ministère de la famille.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2013a. *Guide concernant la classification et la rémunération du personnel salarié, CPE, garderies subventionnées et bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial*, Québec, 27p.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2013b. *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2011*. Québec : Ministère de la famille.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2013c. *Stratégie d'action pour contrer la garde illégale – Document synthèse*. Québec : Ministère de la famille.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2009. *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2007*. Québec : Ministère de la famille.

Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE). 2006. *Démarche type d'équité salariale des services de garde et des bureaux coordonnateurs assujettis à la Loi sur l'équité salariale*, Québec, 73 p.

Nadeau, J. 2018. « Hausse du taux de présence dans les garderies », *Le Devoir*, 5 janvier.

Pirro, R. 2019. « Le manque d'éducatrices à l'enfance dénoncé », *La Presse*, 1 décembre.

Porter, I. 2019. « Des garderies fermées pour protéger les enfants », *Le Devoir*, 4 décembre.

Québec (Province). 2017. Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1, r.2), Québec. A jour au 1^{er} mars 2017. Consulté de <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cr/S-4.1.1,%20R.%202.pdf>

Québec (Province). 2016. Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (L.R.Q., chapitre S-4.1.1), Québec. à jour au 1^{er} avril 2016. Consulté de <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/S-4.1.1>

Radio-Canada. 2016. « Garderies : Comment utiliser l'argent du gouvernement du Québec pour congédier des employés », *Nouvelles*, 3 juin.

Radio-Canada 2015. Garderies privées : Québec a les spéculateurs dans sa ligne de mire. Ici.Radio-Canada.com. 21 mai. Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/politique/2015/05/21/004-garderie-privees-subvention-permis-commission-parlementaire.shtml>

Radio-Canada 2010. D'autres allégations de favoritisme. Ici.Radio-Canada.com. 21 avril. Repéré à <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2010/04/21/003-places-garderie-prete-nom.shtml>

Revenu Québec. 2019. *Les services de garde en milieu familial*, Québec. <https://www.revenuquebec.ca/fr/services-en-ligne/formulaires-et-publications/details-courant/in-189/>

Richer, J. 2015. Québec va régir les garderies familiales échappant à son contrôle. La Presse.ca. 19 mai. Repéré à <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201505/19/01-4870866-quebec-va-regir-les-garderies-familiales-echappant-a-son-controle.php>

Roy, M., Audet, M. 2003. « La transformation vers de nouvelles formes d'organisation plus flexibles : un cadre de référence », *Gestion*, vol. 27, no 4, p. 43-49.

Scali, D. 2019. « Pas de camp de jour public pour les maternelles 4 ans », *Le journal de Montréal*, 8 avril.

Tanguay-Lavallée, B., Houde, A., Marotte, J., Nadeau, C. et Poulin, M. 2012. « Les différents régimes de représentation collective au Québec ». *Regards sur le travail*, 9, numéro spécial-Forum 2012.

Tribunal administratif du travail. 2018a. *Centrale des syndicats du Québec c. le ministre de la Famille*, 2018 QCTAT.

Tribunal administratif du travail. 2018b. *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, Section locale 1991-P FAT-COI-CTC-FTQ, c. Garderie L'Ange Rumiel Inc., Garderie Angelus Inc., Garderie Les Contes Enchantés Inc., Garderie Les Contes Enchantés II Inc.*, QCTAT 4898.

Tribunal administratif du travail. 2018c. *Association patronale des CPE des Laurentides c. Syndicat des travailleuses en CPE région Laurentides - CSN*, 2018 QCTAT 1080, 28 février.

Tribunal administratif du travail. 2017a. *Elisabeth Raby c. Centre de la petite enfance Julie Odette Inc.*, 2017 QCTAT 3345.

Tribunal administratif du travail. 2017b. *Association patronale nationale des CPE (APNCPE) c. Syndicat régional des travailleuses et travailleurs en CPE du Coeur-du-Québec (CSN)*. 7 juin. 2017 TAT 2576

Vaillancourt, Y. 2009. « Social Economy in the Co-construction of Public Policy », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 80, no 2, p. 275-313.

Vérificateur général du Québec. 2011. *Services de garde éducatifs à l'enfance : qualité, performance et reddition de comptes. Entité vérifiée : Ministère de la famille et des Aînés*. 5.

Weil, D. 2019. « Understanding the Present and Future of Work in the Fissured Workplace Context », *RSF: The Russel Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, vol. 5, no 5, p. 147-165.

Weil, D. 2014. *The Fissured Workplace*, Cambridge, Harvard University Press.

Weil, D. 2011. « Enforcing Labour Standards in Fissured Workplaces: The US Experience », *The Economic and Labour Relations Review*, vol. 22, no 2, p. 33-54.