

L'institutionnalisation des services québécois de garde à la petite enfance à partir de l'économie sociale : un processus qui s'échelonne sur plusieurs décennies

Benoît Lévesque

Professeur émérite

Université du Québec à Montréal
École Nationale d'Administration publique

Juillet 2011

Les Cahiers du CRISES
Collection Études théoriques
ET1105

Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)
Collection Études théoriques - no ET1105

**« L'institutionnalisation des services québécois de garde à la petite enfance à partir de l'économie sociale :
un processus qui s'échelonne sur plusieurs décennies »**

Benoît Lévesque, Professeur émérite, UQAM et ÉNAP

ISBN : 978-2-89605-321-6

Dépôt légal : Juillet 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives nationales du Canada

PRÉSENTATION DU CRISES

Notre Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) est une organisation interuniversitaire qui étudie et analyse principalement « les innovations et les transformations sociales ».

Une innovation sociale est une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles.

En se combinant, les innovations peuvent avoir à long terme une efficacité sociale qui dépasse le cadre du projet initial (entreprises, associations, etc.) et représenter un enjeu qui questionne les grands équilibres sociétaux. Elles deviennent alors une source de transformations sociales et peuvent contribuer à l'émergence de nouveaux modèles de développement.

Les chercheurs du CRISES étudient les innovations sociales à partir de trois axes complémentaires : le territoire, les conditions de vie et le travail et l'emploi.

Axe innovations sociales, développement et territoire

- Les membres de l'axe innovations sociales, développement et territoire s'intéressent à la régulation, aux arrangements organisationnels et institutionnels, aux pratiques et stratégies d'acteurs socio-économiques qui ont une conséquence sur le développement des collectivités et des territoires. Ils étudient les entreprises et les organisations (privées, publiques, coopératives et associatives) ainsi que leurs interrelations, les réseaux d'acteurs, les systèmes d'innovation, les modalités de gouvernance et les stratégies qui contribuent au développement durable des collectivités et des territoires.

Axe innovations sociales et conditions de vie

- Les membres de l'axe innovations sociales et conditions de vie repèrent et analysent des innovations sociales visant l'amélioration des conditions de vie, notamment en ce qui concerne la consommation, l'emploi du temps, l'environnement familial, l'insertion sur le marché du travail, l'habitat, les revenus, la santé et la sécurité des personnes. Ces innovations se situent, généralement, à la jonction des politiques publiques et des mouvements sociaux : services collectifs, pratiques de résistance, luttes populaires, nouvelles manières de produire et de consommer, etc.

Axes innovations sociales, travail et emploi

- Les membres de l'axe innovations sociales, travail et emploi orientent leurs recherches vers l'organisation du travail, la régulation de l'emploi et la gouvernance des entreprises dans le secteur manufacturier, dans les services, dans la fonction publique et dans l'économie du savoir. Les travaux portent sur les dimensions organisationnelles et institutionnelles. Ils concernent tant les syndicats et les entreprises que les politiques publiques et s'intéressent à certaines thématiques comme les stratégies des acteurs, le partenariat, la gouvernance des entreprises, les nouveaux statuts d'emploi, le vieillissement au travail, l'équité en emploi et la formation.

LES ACTIVITÉS DU CRISES

En plus de la conduite de nombreux projets de recherche, l'accueil de stagiaires postdoctoraux, la formation des étudiants, le CRISES organise une série de séminaires et de colloques qui permettent le partage et la diffusion de connaissances nouvelles. Les cahiers de recherche, le rapport annuel et la programmation des activités peuvent être consultés à partir de notre site Internet à l'adresse suivante : <http://www.cris.es.uqam.ca>.

Juan-Luis Klein
Directeur

NOTES SUR L'AUTEUR

Benoît LÉVESQUE est professeur émérite à l'Université du Québec à Montréal (UQAM), professeur associé à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et membre régulier du CRISES.

TABLE DES MATIÈRES

TABLEAUX.....	IX
INTRODUCTION	11
1. LES SERVICES DE GARDE POUR LA PETITE ENFANCE EN 2011 : NOMBRE DE PLACES ET QUALITÉ..	13
1.1. Aperçu des diverses catégories de services de garde de la petite enfance.....	13
1.2. Les services de garde relevant de l'ÉSS sont de qualité supérieure	16
2. LES PRINCIPALES ÉTAPES DE L'INSTITUTIONNALISATION DES SERVICES DE GARDE RELEVANT DE L'ÉSS.....	21
2.1. Construction de la demande, mobilisation et expérimentation, auto-institutionnalisation et pré-institutionnalisation (1968-1978).....	21
2.2. L'institutionnalisation partielle : des avancées à petit pas (1979-1995).....	26
2.3. Création des CPE, d'une « pleine » institutionnalisation à son inflexion (1997-2011).....	30
CONCLUSION.....	39
1. LA CONFIGURATION QUEBÉCOISE DES SERVICES DE GARDE A LA PETITE ENFANCE.....	39
2. LES CONDITIONS DE LA « PLEINE » INSTITUTIONNALISATION DE LA CONFIGURATION QUEBÉCOISE.....	41
3. LE PROCESSUS DE L'INSTITUTIONNALISATION ET SES DIVERSES PHASES	43
BIBLIOGRAPHIE.....	47

TABLEAUX

Tableau 1 : Services de garde de la petite enfance subventionnés (mars 2011)	14
Tableau 2 : Pourcentage du nombre de place de garde commerciale et sans but lucratif (économie sociale et solidaire)	15
Tableau 3 : Nombre de plaintes reçues au Ministère de la Famille à l'égard des services de garde (2008-2010)	17
Tableau 4 : Salaire annuel moyen versé dans les garderies commerciales et les CPE et leur marge bénéficiaire.....	18
Tableau 5 : Les services de garde et le nombre de places (1989-1994)	29
Tableau 6 : Progression du taux d'activité des femmes de 25-44 ans, ayant des enfants de moins de 6 ans Comparaison Québec et Reste du Canada (sans les femmes québécoises)	35

INTRODUCTION

Le Québec est la société nord-américaine où l'économie sociale et solidaire¹ s'est imposée le plus manifestement à la fois par son importance relative et par l'ampleur de son institutionnalisation². Bien que le terme y soit demeuré inutilisé par les acteurs de la société civile jusqu'en 1995, plusieurs chercheurs n'hésiteront pas à avancer l'hypothèse d'un modèle québécois de l'économie sociale et solidaire relativement spécifique (Lévesque et Ninacs, 1997 ; Vaillancourt et Favreau, 2001), caractérisé entre autres par les éléments suivants 1) la présence active des acteurs de la société civile, sans doute les nouveaux mouvements sociaux, mais aussi le mouvement syndical et le mouvement coopératif, notamment lors du Sommet sur l'économie et l'emploi tenu à l'automne 1996, 2) l'importance de regroupements dynamiques à l'échelle nationale, régionale et locale, sans oublier les regroupements sectoriels, 3) une stratégie de développement relativement cohérente au moins pour certains secteurs d'activité, stratégie qui allie aide financière gouvernementale et maintien de l'autonomie des organisations, 4) l'existence d'une sorte de système québécois d'innovation sociale comprenant le financement dédié à l'économie sociale et solidaire, les services aux entreprises et organisations, la formation professionnelle, la recherche et le développement, 5) la participation de plein droit à l'ensemble de l'économie et aux services collectifs (et donc le refus d'un modèle dual où l'économie sociale et solidaire serait réduite à une économie de la misère ou encore à une offre de service pour les seuls pauvres).

À la suite de la reconnaissance de l'économie sociale par le gouvernement du Québec en 1996, l'institutionnalisation des divers secteurs s'en est trouvée facilitée comme on pourra le constater pour les services de garde à la petite enfance (0-5 ans). Pour ce secteur comme pour d'autres, l'institutionnalisation s'est faite par étape sur une longue période, soit plus de trois décennies, sans compter une décennie d'expérimentation où l'on a assisté à une définition conjointe des services par les usagers et les professionnels et à la mise au point d'un argumentaire relevant de l'intérêt général (Laville, 1994).

¹ Au Québec, le terme « nouvelle économie sociale » a souvent été employé pour désigner ce qu'on appelle l'économie solidaire en France. Ainsi, le terme « économie solidaire » y est rarement utilisé autrement que dans l'expression l'« économie sociale et solidaire » comme le fait de plus en plus le Chantier de l'économie sociale qui organise le Forum international de l'économie sociale et solidaire 2011 (<http://www.fiess2011.org/>) sur le thème « Pouvoirs publics et société civile » qui se tiendra à Montréal du 17 au 20 octobre 2011.

² Pour un aperçu rapide de l'importance de l'économie sociale au Québec (Lévesque, 2009).

Dans un premier temps, nous présenterons les services de garde de la petite enfance tels qu'ils existent actuellement. Dans un deuxième temps, nous identifierons les principales étapes de ce long processus d'institutionnalisation, à commencer par une période d'expérimentation où l'on assiste à la construction conjointe de l'offre et de la demande par les parents et les professionnels. En conclusion, nous tenterons d'identifier à la fois les conditions qui ont favorisé cette institutionnalisation que plusieurs considèrent comme exemplaire même s'il existe encore de nombreux défis à relever.

1. LES SERVICES DE GARDE POUR LA PETITE ENFANCE EN 2011 : NOMBRE DE PLACES ET QUALITÉ

Les services de garde pour la petite enfance (0-5 ans) tels qu'ils existent au Québec constituent en Amérique du Nord une exception qui mérite d'être relevée (Japel, Tremblay et Côté, 2005 ; Fortin, 2008). Nulle part ailleurs, ni dans les autres provinces canadiennes, ni dans les divers États américains (sans parler du Mexique qui fait également partie de l'Amérique du Nord), on ne trouve un service de garde pour la petite enfance qui se veut universel, mais à contribution réduite de la part des parents, soit 7 \$ par jour. Avec 23,4 % de la population canadienne, le « Québec représentait près de 37 % de la totalité des places en services de garde régis offertes au Canada en 2004 » (Allaire, 2011 :29), Depuis cette date, l'avance du Québec s'est même accentuée puisque le nombre de place y est passé de 160 000 à 214 804. De plus, dans les autres provinces canadiennes, des subventions sont offertes aux familles alors que la plus grande partie du financement du gouvernement du Québec est dirigée vers les offreurs de services de garde ayant obtenu un permis à cette fin. Ainsi, pour les services de garde régis, 85 % des frais de garde de la petite enfance sont défrayés par l'État québécois, ce qui représente en 2009-2010 plus de 1,8 milliard de dollars (Ministère de la Famille et des Aînés, 2010 : 64).

1.1. Aperçu des diverses catégories de services de garde de la petite enfance

Comme le montre bien le tableau 1, l'offre totale des services de garde à la petite enfance comprend d'une part des garderies commerciales subventionnées et d'autre part des services sans but lucratif, les Centres de la petite enfance (CPE), qui relèvent de l'économie sociale et solidaire. C'est le cas également de la garde en milieu familial dont les responsables sont syndiqués et supervisés par des bureaux coordonnateurs sans but lucratif, généralement des CPE. Ce réseau a été créé en 1997 à partir des garderies et des agences de services de garde en milieu familial qui s'étaient mises en place à partir du début des années 1970.

Le CPE est ainsi une organisation sans but lucratif administrée par un conseil d'administration formé de sept personnes majoritairement de parents élus par l'assemblée générale des membres. À leur création en 1997, les CPE offraient des services de garde éducatifs dans des locaux appropriés en installation et exerçaient aussi la supervision des services de garde en milieu familial offerts par une personne responsable dans sa résidence privée avec un nombre limité d'enfants. Depuis 2006, les services de garde en milieu familial relèvent de 163 bureaux coordonnateurs habituellement rattachés à un CPE ou à un organisme à but non lucratif (ces

bureaux couvrent ainsi l'ensemble des régions du Québec). Les CPE offrent 82 671 places (38,5 % de l'offre totale des places à contribution réduite) et les services de garde en milieu familial 91 607 places (42,6 %). Ces deux types de services combinés représentent donc 174 298 places, soit 81,1 % des places avec plus de 30 000 salariés dont 15 000 pour les services de garde familial.

Tableau 1 : Services de garde de la petite enfance subventionnés (mars 2011)

	Nombre d'installation	Taille moyenne	Nombre de places	% de l'offre totale
Centres de la petite enfance	+ 1 000 CPE 1 411 installations	82,6 places/CPE 58 places/inst.	82 671	38,5 %
Responsables d'un service de garde en milieu familial	14 700 165 bureaux coordonnateurs	6 places	91 607	42,6 %
Garderies privées à but lucratif	646 garderies subventionnées	62,8 places/garderie	40 626	18,9 %
Total			214 804	100 %

Source : Ministère de la Famille et des Aînés. http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/places_0.pdf

En plus des places de garde relevant d'organismes sans but lucratif, il existe des garderies à but lucratif (commerciales subventionnées) qui offrent des places à contribution réduite, soit 7 \$ par jour payé par les parents pour chaque enfant. Ces garderies ne sont subventionnées qu'après avoir signé une convention spécifique avec le Ministère de la famille Famille et des Aînés. Depuis, l'arrivée du Parti libéral au pouvoir en 2003, elles ont connu une forte croissance alors que le gouvernement du Parti québécois leur avait imposé un moratoire de cinq ans en 1997. En 2011, elles sont au nombre de 646 avec une offre de 40 626 places, soit 18,9 % des places de garde à contribution réduite. Si les CPE ont souvent plus d'une installation, les garderies privées n'ont qu'une seule installation (cette mesure vise entre autres à empêcher l'entrée de chaînes de garderie dans l'offre de place à contribution réduite). Même si le gouvernement actuel s'est montré plus favorable aux garderies à but lucratif, leurs subventions demeurent encore inférieures à celles des CPE. Une garderie à but lucratif reçoit 59,50 \$ par jour pour chaque enfant de 0 à 17 mois (comparativement à 69,19 \$ pour un CPE) et 42,66 \$ pour chaque enfant de 18 mois à 59 mois (comparativement à 48,79 \$ pour un CPE³). De plus, la construction des locaux de CPE est assurée par le Ministère de la Famille et des Aînés alors que les garderies privées doivent en assumer les coûts. Dans les deux cas, les parents paient 7 \$ par jour pour chaque

³ Les garderies à but lucratif ont connu un taux de croissance plus élevé que celui des CPE entre 2002 et 2010. Pour les poupons, le taux de croissance des subventions aux garderies à but lucratif est de 43 % (comparativement à 20 % pour les CPE) et pour les enfants de 18 à 59 mois de 39 % (comparativement à 17 % pour les CPE) (Allaire, 2010 : 31).

enfant et l'État québécois assume le reste, soit entre 82 % et 85 % des frais de garde (<http://www.aqcpe.com/CPE/CPE-chiffres.html>).

Tableau 2 : Pourcentage du nombre de place de garde commerciale et sans but lucratif (économie sociale et solidaire)

Garderies Commerciales (25,2%)	Garderies sans but lucratif (économie sociale et solidaire) (74,8%)
Garderies commerciales (à 7\$ par jour) (17,4%)	Centres de la petite enfance (à 7 \$ par jour) (35,5%)
	Garde en milieu familial (BC) (à 7\$ par jour) (39,3%)
Garderies commerciales (non directement Subventionnée) (7,8%)	

À côté des garderies commerciales subventionnées, il existe une autre catégorie de garderies commerciales qui est, quant à elle, non subventionnée. Ces garderies doivent cependant obtenir un permis de la part du Ministère de la Famille et des Aînés pour avoir droit d'opérer, puisque la loi concernant les services de garde éducatifs interdit d'ouvrir une garderie sans autorisation. Dans le cas de ces garderies commerciales non subventionnées, les parents défraient la totalité des coûts qui oscillent entre 20 \$ et 60 \$ par jour pour un enfant et un service de qualité très inégale (Allaire, 2010). En 2010, on compte 346 garderies commerciales non subventionnées qui offrent 17 824 places (http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Document/places_0.pdf). Depuis l'arrivée du Parti libéral du Québec au pouvoir en 2003, les garderies commerciales ont connu une croissance très forte passant de 4 751 à 17 824 places en 2011, soit une croissance de 266 %. Cette croissance fut favorisée par le fait que les dépenses pour frais de garde dans des garderies reconnues (ayant un permis de la part du Ministère) peuvent être admissibles à un crédit d'impôt qui a été bonifié en 2009. Ainsi, une partie plus importante qu'auparavant du 60 \$ payés par jour, par exemple, sera remboursée. Autrement dit, ces garderies commerciales ne sont pas directement subventionnées, mais les parents reçoivent un remboursement d'environ 60 % des sommes versées à la garderie comparativement à un peu plus de 80 % pour les garderies subventionnées directement. « En 2009, l'État a remboursé environ 100 millions de dollars en crédit d'impôt pour la garde des jeunes enfants » (Allaire, 2010 : 32).

Si l'on ajoute les 17 824 places offertes par les garderies commerciales non subventionnées au 214 804 places à contribution réduite (mais comprenant les garderies commerciales subventionnées), on obtient un grand total 232 628 places pour les enfants de moins de cinq ans. Dans ce cas, on peut affirmer que les places en garderies commerciales représentent 25,2 % pour un grand total de 58 450 places et non plus 18,9 % avec 40 626 places comme dans le tableau 1. C'est dire par le fait même que les CPE et la garde en milieu familial sous la supervision des bureaux coordonnateurs représentent 74,8 % des places (35,5 % pour les CPE et 39,3 pour la garde en milieu familial). Enfin, si l'on exclut la garde en milieu familial pour s'en tenir au CPE et aux garderies commerciales (subventionnées et non subventionnées), il apparaît que 68,6 % des places sont offertes par les CPE et 41,4 % par les garderies commerciales.

Toutefois, une partie de la réalité (sans doute moins importante) échappe aux chiffres rendus disponibles par le Ministère de la Famille et des Aînés, c'est celle des garderies familiales illégales. Le nombre de ces garderies, qui opèrent sans autorisation du Ministère concerné, est difficile à évaluer. Les plaintes des citoyens et les informations fournies par les médias écrits et électroniques révèlent leur existence. Ces derniers nous apprennent que les 18 inspecteurs des garderies d'enfants pour l'ensemble du Québec « sont débordés, car le nombre de plaintes au sujet des garderies illégales a plus que doublé en deux ans. De 112 garderies illégales, ces dernières seraient passées à 238 en 2009 (Pascale Turbide, Émission Enquête de Radio-Canada, 7 octobre 2010⁴). Ce qui soulève le plus de questions, c'est que ces garderies familiales illégales (plus de 6 enfants) sont indirectement soutenues par des fonds publics : les parents qui y conduisent leurs enfants peuvent obtenir un remboursement partiel à partir du crédit d'impôt bonifié en 2009. Quoiqu'il en soit, leur existence montre clairement que la demande pour des places en garderie dépasse l'offre des places autorisées. D'ailleurs d'ici 2015-2016, le gouvernement a annoncé la création de 15 000 nouvelles places subventionnées mais cela pourrait ne pas suffire en raison non seulement de la croissance de la demande, mais aussi des demandes actuelles non satisfaites (Budget 2011-2012).

1.2. Les services de garde relevant de l'ÉSS sont de qualité supérieure

La qualité des services de garde offerts par les CPE est supérieure à celle des garderies commerciales. Au départ, il semble bien que les garderies commerciales sont plus sélectives dans le choix de leur clientèle, alors que les CPE et les services de garde en milieu familial le sont moins. Ainsi, les CPE et le milieu familial offrent 96 % des places à temps partiel, apparemment moins payantes, et 90 % des places pour les poupons (0 à 17 mois) qui exigent plus d'attention,

⁴ <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2010/10/06/003-garderies-illegales-inspecteur.shtml>
(Site consulté le 5 mai 2011).

tout en accueillant 63 % des enfants handicapés qui exigent parfois des ressources spécialisées (Portrait des services de garde en 2008, Ministère de la Famille et des Aînés, dans AQCPE, 2010). Cela dit, la qualité des services de garde de la petite enfance peut être évaluée à partir de plusieurs dimensions comme le montrent les recherches réalisées dans le domaine.

Une enquête d'évaluation de très grande envergure portant sur la qualité des CPE a été réalisée en 2003 par une équipe composée de chercheurs sous la coordination de l'Institut de la statistique du Québec (2004). Les résultats de cette recherche sont en cohérence avec « ce qui ressort généralement de la littérature », à savoir « que les établissements à but lucratif offrent des services éducatifs de qualité inférieure par rapport à ceux offerts dans les établissements sans but lucratif. » (Institut de la statistique du Québec, 2004 :427). Il apparaît ainsi « que pour les enfants d'âge préscolaire fréquentant une installation de CPE, la qualité d'ensemble des services reçus est estimée à 2,93, ce qui se situe près du seuil de 3,00 définissant l'atteinte d'une bonne qualité», alors dans le cas des garderies à but lucratif elle est de 2,62 sur une échelle de 4. Pour les poupons (17 mois et moins), l'écart est plus prononcé encore en faveur des CPE qui reçoivent un score de 3,05 comparativement à 2,58 pour les garderies à but lucratif. Les services en milieu familial ont des scores inférieurs à ceux des CPE mais supérieurs à ceux des garderies commerciales.

Tableau 3 : Nombre de plaintes reçues au Ministère de la Famille à l'égard des services de garde (2008-2010)

	Centre de la petite enfance	Garderie à but lucratif	Service de garde en milieu familial
Proportion des places à 7 \$/jour	79 547 places/210 019 38 %	38 865 places/210 019 18,5 %	91 607 places/219 019 44 %
Proportion des plaintes (Total des plaintes reçues au MFA : 2046)	20 % (412 plaintes)	62 % (1 263 plaintes)	18 % (371 plaintes*)
Nombre de plaintes /1 000 places	5 plaintes pour chaque 1 000 places	32 plaintes pour chaque 1 000 places	4 plaintes pour Chaque 1 000 places

* Plaintes adressées au Ministère de la Famille et des Aînés

Même s'ils ne suffisent pas à rendre compte de la qualité, il nous semble significatif de relever que les plaintes enregistrées au Ministère de la Famille et des Aînés sont beaucoup plus nombreuses pour les garderies commerciales que pour les CPE et les services de garde en milieu familial. Ainsi, bien qu'elles n'offrent que 18,5 % des places, les garderies commerciales

subventionnées font l'objet de 62 % des plaintes (tableau 2). De plus, les sanctions observées dans le cadre des inspections du Ministère sont deux fois plus nombreuses pour les garderies commerciales subventionnées que pour les CPE, soit 4 infractions par garderie comparativement à 1,8 infraction par CPE. La présence des parents sur le conseil d'administration des CPE et à celui des bureaux coordinateurs pour les services en milieu familial permet sans doute de réduire les plaintes et de mieux répondre aux demandes des parents. Comme l'affirmait alors le directeur général de l'Association des CPE du Québec, Jean Robitaille, les CPE ont moins besoin d'inspecteurs puisqu'ils en ont 7 000, soit le nombre total des membres des conseils d'administration des 1 000 CPE. Ces données sur la qualité sont également en cohérence avec ce que suggèrent plusieurs théories économiques qui se sont intéressées aux associations sans but lucratif, aux biens publics et aux *commons* (Hansmann, 1980 ; Ben-Ner, 2002 ; Ostrom, 2005).

Parmi les nombreuses dimensions de la qualité des services de garde (aménagement des lieux et matériel, structuration et variation des activités, interaction de l'éducatrice avec les enfants et les parents), celles concernant le nombre et la qualification du personnel méritent d'être examinées (Institut de la statistique du Québec, 2004 :74). En premier lieu, en vertu de la réglementation québécoise, les installations de CPE doivent prévoir une proportion d'éducatrices qualifiées supérieure à celle des garderies commerciales. En deuxième lieu, la rémunération du personnel dans les CPE est supérieure à celle des garderies commerciales comme l'indique le tableau 3.

Tableau 4 : Salaire annuel moyen versé dans les garderies commerciales et les CPE et leur marge bénéficiaire

	Garderie commerciale	CPE
Salaire annuel moyen Éducatrice qualifiée	31 345 \$	35 577 \$
Salaire annuel moyen Éducatrice non qualifiée	24 965 \$	28 984 \$
Marge bénéficiaire	12 %	2 %

Source : Allaire, 2010 : 32

Dans les CPE, une grande partie des employés sont syndiqués pour la plupart à la *Confédération des syndicats nationaux* (CSN) avec plus de 10 000 employé-es et à la *Centrale des syndicats du Québec* (CSQ) avec environ 1 700 employés. Comme le montre le tableau précédent, les éducatrices qualifiées dans les CPE reçoivent 4 232 \$ par année de plus et les éducatrices non qualifiée 4 019\$ de plus que dans les garderies commerciales. À cette rémunération supérieure, s'ajoutent de meilleures conditions de travail et des avantages sociaux plus importants en termes de congés, de retraite et d'assurances collectives. Les « économies » sur les salaires et les conditions de travail réalisées par les garderies commerciales ne contribuent pas à améliorer la

qualité des services mais plutôt la marge bénéficiaire qui y est de 12 % comparativement à 2 % pour les CPE (AQCPE, 2010)⁵.

Enfin, il faut aussi mentionner que la rémunération et les conditions de travail des responsables de garde en milieu familial se sont grandement améliorées avec leur syndicalisation qui fut d'abord contestée par le Ministère de la Famille et des Aînés. Ce dernier alléguait qu'il s'agissait de travailleuses autonomes qui œuvrent dans leur résidence privée, n'accordant par ailleurs pas d'importance au fait que leur supervision est assurée par des bureaux coordonnateurs dont la gestion relève généralement d'un CPE ou d'un organisme sans but lucratif. Après plusieurs années de lutte avec le soutien des parents et des syndicats, les responsables de garde en milieu familial ont eu gain de cause à la suite d'un jugement de la Cour supérieure émis le 31 octobre 2008 leur reconnaissant le droit à la syndicalisation. La première convention collective ne fut pas facile à négocier puisqu'elle n'a été signée que le 13 avril 2011. Ainsi, 13 000 de ces travailleuses ont adhéré à la CSQ qui s'était fortement engagée dans cette lutte et environ 2 000 à la CSN. Au terme de cette première convention en 2013, la subvention pour la garde en milieu familial sera passée de 19 \$ à 27, 43 \$ par jour par enfant, à quoi il faut ajouter les 7 \$ payés par les parents pour un total de 34, 43 \$ par jour par enfant. Leur subvention augmente ainsi de 44 %. De plus, ces travailleuses bénéficient désormais de jours fériés payés, de vacances annuelles et de compensation, sans oublier le fait qu'elles auront droit à de la formation continue et à des stages de perfectionnement (Codina, 2011 ; Girard, 2010). Cette syndicalisation devrait avoir pour effet d'améliorer la qualité des services de garde en milieu familial et de renforcer leur lien non seulement avec les syndicats, mais aussi avec le mouvement de l'économie sociale et solidaire. Elle complète en quelque sorte un long processus d'institutionnalisation comme nous le verrons maintenant.

En terminant, mentionnons que les services de garde offerts par les CPE et les responsables de garde en milieu familial se révèlent plus flexibles et mieux adaptés aux besoins plus spécifiques des parents que les garderies commerciales conventionnées. Ainsi, les CPE et le milieu familial offrent 96 % des places à temps partiel et 90 % des places pour les poupons (0 à 17 mois) tout en accueillant 63 % des enfants handicapés (Portrait des services de garde en 2008, Ministère de la Famille et des Aînés, dans AQCPE, 2010).

⁵ De plus, 91 % des garderies commerciales subventionnées dégagent des bénéfices nets en moyenne de 93 923 \$, alors que 72 % des CPE réalisent en moyenne des surplus de 46 908 \$. En moyenne, un CPE dégage 560 \$ de surplus par enfant et une garderie commerciale subventionnée 1 382 \$ (AQCPE, 2010 : Annexe 1).

2. LES PRINCIPALES ÉTAPES DE L'INSTITUTIONNALISATION DES SERVICES DE GARDE RELEVANT DE L'ÉSS

La « pleine » institutionnalisation des services de garde relevant de l'économie sociale et solidaire remonte à la reconnaissance de l'économie sociale en 1996 et à la création des CPE en 1997. Toutefois, cette « pleine » institutionnalisation est tributaire de deux phases précédentes d'institutionnalisation. D'abord, une phase de pré-institutionnalisation précédée de recherches et d'expérimentations combinées à des revendications et des luttes qui va de la fin des années 1960 à celle des années 1970. Ensuite, une seconde phase d'institutionnalisation partielle (principalement par les normes) qui va de la création par le gouvernement du Québec de l'Office des services de garde de l'enfance (OSGE) en 1980 jusqu'à la reconnaissance de l'économie sociale en 1996, soit une période d'une quinzaine d'années. Enfin, la phase actuelle de « pleine » institutionnalisation qui devrait permettre d'atteindre une offre correspondant davantage à la demande exprimée, avec l'ajout de 15 000 nouvelles places d'ici 2015. Au total, la construction d'un réseau intégré et universel de services de garde à l'enfance avec l'économie sociale et solidaire comme composante principale se sera faite sur une période de plus de quarante années.

Ce que ces diverses périodes ont en commun, c'est 1) la co-construction d'un argumentaire qui s'enrichit au fil des innovations et des recherches, 2) la construction d'une alliance de plus en plus solide entre les organisations de la société civile dans la mouvance du mouvement féministe avec l'appui des syndicats et 3) des négociations avec l'État québécois pour la reconnaissance des services de garde comme un service public essentiel nécessitant par conséquent un financement adéquat de la part de l'État et le contrôle de ces services par les parents avec le personnel. Cette institutionnalisation, qui peut apparaître exemplaire au moins à terme, fut longue et très laborieuse, sans doute parce qu'au départ une telle demande n'était pas suffisamment acceptée par la société, notamment la reconnaissance des familles monoparentales et celle du travail à l'extérieur des mères ayant de très jeunes enfants. Plus positivement, l'importance des apprentissages pour les enfants de moins de cinq ans n'était pas encore suffisamment reconnue.

2.1. Construction de la demande, mobilisation et expérimentation, auto-institutionnalisation et pré-institutionnalisation (1968-1978)

La question des services de garde se pose sous un nouvel éclairage à la fin des années 1960, comme en témoigne la création de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, la Commission Bird⁶ qui conclut à la nécessité de créer un réseau de garderies dans toutes les provinces canadiennes. La création d'une commission royale d'enquête est

⁶ Le rapport sera publié en 1970 : Rapport de la Commission royale d'enquête sur la condition de la femme au Canada.

habituellement le résultat d'un important problème social pour lequel les pouvoirs publics sont à la recherche de solutions et de compromis, voire de consensus. De nombreuses associations féminines s'expriment alors pour réclamer entre autres « la création d'un réseau de garderies publiques, quasi inexistantes depuis la Seconde Guerre mondiale » (Lemieux et Comeau, 2002 : 240). À la même époque, le Ministère de la Famille et du bien-être du Québec est préoccupé par l'opportunité de mettre sur pied un réseau de garderies, sans que cette responsabilité ait été encore attribuée à ce ministère (Lalonde-Graton, 2002 : 23). D'une part, le besoin de garderies s'impose pour les mères qui sont de plus en plus nombreuses à travailler à l'extérieur du foyer ; d'autre part, la recherche tend à montrer que l'âge (0-5 ans) est déterminant pour le développement de l'enfant et pour que chacun ait des chances égales dans la vie, d'où un souci plus affirmé pour les milieux défavorisés. Enfin, à cette époque, « la situation des garderies était déplorable au Québec par rapport à l'Ontario, à la Colombie-Britannique » (CEQ, 1975 : 53).

En 1969, des organisations relevant du développement social comme le *Conseil de développement social de Montréal* et le *Montreal Council of Social Agencies* enquêtent sur la situation des garderies et produisent un document « Des centres de jours éducatifs pour les enfants de Montréal : inventaire des besoins et solutions » (1970). Il y est question de « centre de jour » plutôt que de simple garderie parce que l'on met en avant un « programme d'activités en vue d'un développement émotionnel, affectif, social, physique-moteur et intellectuel aux enfant de 0 à 6 ans ». Ce document inspire aussi bien les milieux politiques que des expérimentations. Alimentés par les associations féminines, les groupes féministes, les groupes familiaux, les organisations communautaires et les syndicats (notamment les comités de la condition féminine), les débats se poursuivent dans les années 1970 et donnent lieu à diverses propositions gouvernementales et à des expérimentations sur le terrain à travers la création de garderies populaires.

Au début des années 1970, trois types de garderie existaient : des garderies commerciales et deux types de garderies sans but lucratif. Les garderies les plus nombreuses étaient des garderies commerciales non subventionnées qui s'adressaient aux parents capables d'en assumer les frais et qui étaient situées principalement dans les quartiers aisés. Cependant, le ratio du personnel par enfant et le nombre élevé d'enfants par garderie laissent supposer que leur qualité éducative était faible et que le profit représentait la motivation principale. En 1974, on estimait qu'il existait 160 garderies commerciales offrant environ 8 000 places. Une cinquantaine d'entre elles étaient regroupées au sein de l'Association des propriétaires de garderies du Québec (CEQ, 1975 : 17-20). Par ailleurs, les garderies sans but lucratif, qui étaient alors nouvelles, était de deux types : les unes subventionnées par le Ministère des Affaires sociales, les autres plus innovantes appelées garderies populaires tiraient leur financement d'un programme du gouvernement fédéral visant la création d'emplois.

Le premier projet de garde d'enfant subventionné par le Ministère des Affaires sociales voit le jour en 1969 dans un quartier ouvrier, le quartier St-Henri. Lancé par des religieuses, ce projet avait sans doute une vocation éducative et de socialisation, mais il relevait d'une logique d'assistance sociale. La clientèle visée était exclusivement celle des familles défavorisées : assistés sociaux et immigrants, familles monoparentales. Une dizaine de garderies de ce type sont subventionnées par le Ministère des Affaires sociales (CEQ, 1975 : 17). Le financement provient à 50 % du fédéral à travers le *Régime d'assistance publique du Canada* (RAPC) et à 50 % du Québec à travers le Ministère des Affaires sociales. Ce ministère commande en 1971 la formation d'un comité interministériel pour l'étude des garderies qui recommande une réglementation des services de garde. L'année suivante, les premières normes provinciales sont émises en ce qui concerne la qualité du service (santé, locaux et équipement, visées éducatives mais non scolaires) et la participation des parents pour suivre l'évolution des enfants, mais il n'est pas question d'un financement de services de garde accessibles à tous.

Par ailleurs, à la même époque, on assiste à l'émergence d'un double mouvement : un mouvement de revendication de la part des organisations de la société civile (groupes de femmes, organisations féministes et comités de la condition féminine dans les syndicats) et un mouvement d'expérimentation à partir de la mise sur pied de garderies dites populaires. Sur le plan de la mobilisation, la *Fédération des femmes du Québec* créée en 1966 intervient dès 1970 auprès du Ministère des Affaires sociales par divers moyens dont « des lettres d'appui à ses groupes membres, des représentations publiques, des articles et des dépliants faits en collaboration avec d'autres groupes ou encore par des prises de position auprès des gouvernements fédéral et provincial » (*Fédération des femmes du Québec*, 1989 :4). Les comités de la condition féminine dans les grandes centrales syndicales, soit la *Centrale de l'enseignement du Québec* (CEQ), la *Confédération des syndicats nationaux* (CSN) et la *Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec* (FTQ), seront également fortement engagés dans la mobilisation citoyenne pour un réseau de garderies universel et gratuit, subventionné par l'État mais contrôlé par les parents avec la participation du personnel (CEQ, 1975). Ces comités de la condition féminine sont des lieux de « théorisation » des demandes et des expérimentations qu'ils peuvent réaliser à partir de leur engagement dans les expérimentations et à partir également d'une puissance de recherche et d'enquête que leur donnent leurs centrales syndicales (CSN-CEQ-FTQ, 1979 ; CSN, 1994 et 2010).

Le mouvement d'expérimentation évolue assez rapidement, notamment entre 1971 et 1973, alors que les promoteurs de garderies peuvent s'appuyer au moins provisoirement sur un programme de subventions du Ministère fédéral de la main-d'œuvre et de l'immigration dans le cadre des Programmes d'initiatives locales (PIL) et Perspectives jeunesse (PJ) pour la création d'emploi et l'aide aux immigrants. Dans le cadre de ce programme, les citoyens ont le choix des

projets alors que les salaires des personnes qui y contribuent sont couverts pour une période de six mois. Ce programme innovateur a suscité de l'intérêt de la part de nombreux pays dont la France et les États-Unis (Blanchette, 1981 : 28 sq). Ainsi, un projet de garderie pouvait obtenir un peu plus de 30 000 \$ de la part de ce programme. Avec ce soutien financier, il fut possible de sortir de la logique de l'assistance sociale et de la logique de la seule garde des enfants pour innover tant par le programme éducatif que par le fonctionnement de la garderie. À partir de subventions totalisant deux millions de dollars, environ soixante-dix garderies populaires⁷ (sans but lucratif) sont créées entre 1971 et 1973 dans l'ensemble du Québec dont une trentaine à Montréal.

Comme les normes étatiques étaient peu définies et que l'adhésion à ces projets de garderie reposait sur le volontariat, la co-construction du projet par les parents et le personnel permettait une sorte d'auto-institutionnalisation (Laville, 1997 :39). Ainsi, l'implantation d'une garderie était précédée par la mise en place d'un comité local d'implantation pour entreprendre les démarches nécessaires et pour penser un projet éducatif adapté. Par la suite, « les politiques de la garderie (orientation pédagogique, définition des services, politiques salariales, heures d'ouverture, etc.) » sont adoptées par l'assemblée générale composée de parents et de membres du personnel. Le conseil d'administration formé majoritairement de parents « voit à l'application des décisions de l'assemblée générale, à la sélection et à l'embauche du personnel ainsi qu'à l'administration générale de la garderie » (CEQ, 1975 :117).

Cela dit, l'avenir des garderies populaires était incertain. Le programme PIL n'avait pas été prévu pour créer des garderies et il n'était pas adapté pour de tels projets. D'abord, il visait en premier lieu à créer des emplois pour sortir du chômage. Ensuite, même s'il subsista encore quelques années, ce programme subit des coupures à la fin de 1972, ce qui entraîna la fermeture de quelques garderies populaires. Comme les services de garde relèvent de la compétence des provinces, les garderies populaires se tournèrent spontanément vers Québec qui refusa d'octroyer des financements appropriés, tout en reconnaissant à la fois sa responsabilité et la nécessité de telles garderies. Il s'en suivit un véritable mouvement de mobilisation en faveur des garderies populaires. Un comité bipartiste avec des représentants du Ministère des Affaires sociales sera formé, mais les négociations n'aboutiront pas. Dans ce contexte, les manifestations se multiplieront et la mobilisation s'intensifiera. En décembre 1973, le Comité de liaison des garderies populaires avec l'appui des trois centrales syndicales (CSN, FTQ et CEQ) et de la *Fédération des femmes du Québec* exige une politique d'ensemble des garderies populaires dans le cadre d'une conférence de presse conjointe. Le problème était urgent puisque seulement 6 %

⁷ Le terme de « garderie populaire » fut utilisé pour la première fois en 1970 (Lalonde-Graton, 2002 : 30). Le terme populaire était déjà utilisé pour qualifier les groupes dits populaires et les classes dites populaires en complément à la classe ouvrière. Il s'inscrivait ainsi dans la perspective d'une nouvelle gauche ouverte aux alliances (Désy, Ferland, Lévesque et Vaillancourt, 1979).

des enfants avaient alors accès à une place en garderie (Société Radio-Canada, 1974). La réponse du gouvernement est de confier le dossier des garderies à Lise Bacon, ministre d'État aux affaires sociales, pour trouver des solutions immédiates, d'où le plan Bacon.

Le plan Bacon représente une sorte de pré-institutionnalisation. Il prévoit une subvention de 5 000 \$ lors de la création d'une nouvelle garderie et une aide de 5 \$ dollars pour les familles à faible revenu (peu de familles y ont droit en raison d'un seuil trop bas). Aux familles non admissibles, il est proposé une aide directe à partir d'une déduction fiscale qui ne couvre toutefois qu'une très faible partie des coûts. L'année suivante un Service des garderies est créé pour délivrer des permis aux garderies désireuses d'opérer. Même si une partie du financement provenant du fédéral ne pouvait être accordée qu'aux garderies sans but lucratif, la politique québécoise accorde également une aide aux familles dont les enfants fréquentent les garderies commerciales, révélant ainsi un préjugé favorable du Parti libéral à l'égard des garderies commerciales. Par ailleurs, la garde en milieu familial n'est pas soutenue (ce qui pourra donner lieu à des activités relevant de l'économie au noir). Pour le mouvement en faveur de garderies gratuites et accessibles à tous, le plan Bacon est vu comme une nouvelle forme d'assistance sociale et non comme l'établissement d'un réseau de garderies publiques.

Bien que très éloigné des revendications du mouvement des garderies populaires, le plan Bacon représente la première politique en matière de service de garde à l'enfance, la « première reconnaissance de la part du gouvernement de la nécessité de tels services » (Lalonde-Gratton, 2002 : 39). Ce plan soulève de nombreuses critiques et même de vives réactions de la part des garderies populaires et des syndicats qui ne réussissent qu'à obtenir des améliorations secondaires de cette politique. La survie des garderies populaires repose sur une augmentation de la participation financière des parents et sur des conditions précaires de travail, les parents des enfants et les employé-es de la garderie doivent consacrer des nombreuses heures au travail bénévole. Dans certains cas, il en résulte une tension entre la recherche de tarifs modérés pour les parents et la nécessité de conditions décentes de travail. Les revendications se poursuivront à travers un comité de liaison des garderies populaires et le *Mouvement S.O.S. garderies* qui lui succède en 1974.

L'arrivée au pouvoir du Parti québécois en 1976 réanime l'espoir des garderies populaires. Ce nouveau parti politique avait intégré dans son programme certaines revendications des organisations de la société civile concernant les garderies, notamment la création d'un réseau de garderies gratuites et accessibles (et donc un financement de la part de l'État) de même qu'une politique familiale pour répondre entre autres aux inquiétudes concernant la condition féminine et le faible taux de natalité. Outre quelques améliorations sans grande incidence financière et la formation d'un groupe interministériel sur les garderies en 1977, la situation des garderies

demeure précaire sur le plan financier alors que les besoins augmentent. Les fonds provenant du Ministère des Affaires sociales pour l'ensemble des garderies du Québec sont minimes bien qu'ils progressent d'année en année : 1,2 million de dollars en 1974-75 ; 3,2 millions \$ en 1975-76 ; 3,8 millions \$ en 1976-77 ; 7,3 millions \$ en 1977-78 ; 11,1 millions \$ en 1978-79 (Lalonde-Graton, 2002 :340). De même, le nombre de garderies et de places progresse. En 1980, on compte 294 garderies à but lucratif sous permis pour 13 054 places et 125 garderies commerciales pour 4 541 places pour un grand total de 17 595 places, ce qui est peu si l'on considère que la demande était alors estimée à 120 000 places (CSN, 1980).

Soutenues par diverses organisations de la société civile, les parents ont donc continué de créer de nouvelles garderies. Cette croissance s'est faite surtout en milieu urbain et sous la poussée des besoins résultant d'une présence de plus en plus forte des femmes sur le marché du travail. Un réseau de garderies éducatives se développe petit à petit avec des ressources nettement insuffisantes. Toutefois, la valeur première de ces garderies semble bien être la « contribution éducative à l'enfant » (Cloutier, 1985 : 13). De même, ces « garderies se développent selon l'initiative des groupes, sans concertation ni assistance et avec un minimum d'aide technique et financière du Ministère des affaires sociales » (Lalonde-Graton, 2002 : 69). La mobilisation citoyenne qui leur donne naissance et les premiers mois de fonctionnement définissent en quelque sorte la garderie, le plus souvent dans une perspective autogestionnaire. Les nouvelles normes (fonctionnement, alimentation, sécurité, etc.) proposées par le Ministère des Affaires sociales sont rejetées par les garderies qui tentent de se regrouper. En plus du *Mouvement S.O.S. garderies* créé en 1974 et dont la radicalisation politique lui fait perdre des membres, une cinquantaine de garderies mettent sur pied en 1977 le *Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec* pour faire la promotion d'un réseau universel et gratuit et entrer ainsi en dialogue avec le Ministère des Affaires sociales et son comité interministériel sur les garderies. L'année suivante, ce regroupement voit l'une de ses revendications satisfaites, soit l'octroi d'une première subvention de fonctionnement versée directement aux garderies, soit l'allocation d'un fonds de roulement équivalent à 15 % de l'aide financière accordée aux parents. Même si la situation financière des garderies continue d'être précaire et que ce mode de financement crée des disparités entre elles, une nouvelle étape vers la reconnaissance de la responsabilité de l'État dans le financement des services de garde est franchie.

2.2. L'institutionnalisation partielle : des avancées à petit pas (1979-1995)

La Loi sur les services de garde à l'enfance adoptée en 1979 réanime l'espoir d'un réseau « universel et gratuit » de garderies. Cependant, les avancées se font à petit pas. L'*Office des services de garde à l'enfance* (OSGE), entité administrative semi-autonome créée 1980 et

responsable de l'application de la loi, se voit attribuer les pouvoirs de réglementer, d'émettre des permis, de faire des inspections et d'administrer les subventions aux garderies. Plus largement, il a le « triple mandat de veiller à ce que les parents soient assurés d'avoir des services de garde de qualité, de favoriser le développement harmonieux de services de garde et de s'assurer la vérification de la loi et l'application de ses règlements ». En revanche, la responsabilité d'établir une politique générale des services de garde continue de relever directement du gouvernement.

À la suite de l'adoption de cette politique en 1979, les subventions pour les familles à faible revenu sont accordées directement aux garderies comme l'était l'aide financière au fonctionnement. Cette nouvelle politique reconnaît le libre choix des parents et confirme l'importance de leur participation à la gestion de ces services. Elle identifie cinq types de services de garde des enfants, soit les services de garde en garderie, la halte-garderie, la garde en milieu familial, la garde en milieu scolaire et les jardins d'enfance (Comeau et Lemieux, 2002). Elle suscite des réserves de la part des regroupements de garderies et des syndicats, notamment à cause de l'absence d'un réseau universel de garderies gratuites contrôlées par les parents. De plus, plusieurs craignent que la création d'agence de garde en milieu familial se fasse au détriment des garderies sans but lucratif et que les pouvoirs accordés à l'OSGE réduisent leur autonomie. Enfin, tous déplorent que le financement soit insuffisant et même inéquitable pour certaines garderies dont les revenus sont plus faibles (CSN, 1979).

De 1979-1980 à 1988-1989, il était prévu de créer 3 600 places par année pour un total de 36 000, doublant ainsi l'offre existante. Le financement des garderies connaît une croissance continue pour la période passant de 16,2 millions de dollars pour 1979-80 à 45,9 millions \$ en 1983-84, de 51,1 millions pour 1984-88 à \$ à 93,2 millions \$ en 1988-89, de 112,2 millions \$ pour 1989-90 à 167,0 millions \$ en 1993-94. Pour l'année 1994-95, la subvention atteint 203,6 millions \$ sans que le réseau universel et gratuit apparaisse possible à court terme (Lalonde-Graton, 2002 : 340). En effet, même si les sommes consacrées aux garderies ont connu une croissance importante, le nombre de places en garderie (sans but lucratif et commercial) est passé de 17,595 places en 1980 à 49,117 places en 1994 (le nombre de places a été multiplié par 2,7 alors que les montants alloués l'ont été par 12, sans prendre en compte l'inflation). Le nombre de places répondant à la demande est alors évalué à près de 200 000. Les mobilisations ne cessent pas au cours de la période, avec en première ligne celles pour la syndicalisation.

En 1980, alors que seulement quatre garderies étaient syndiquées, un mouvement de syndicalisation dans les garderies est lancé par la CSN, puis par la CEQ. L'objectif de la syndicalisation est « d'améliorer les conditions de travail », de « constituer un rapport de force », de « développer des liens avec les travailleurs des autres garderies » et de « forcer les parents à se regrouper ». À long terme, on vise à « rejoindre les conditions de travail des autres travailleurs

du réseau » (CSN, 1980 : 2). En même temps, on est conscient que les gains à court terme ne peuvent qu'être limités. Sur le plan financier, les parents majoritaires au conseil d'administration sont impuissants puisque le financement provient de l'État. D'où l'importance de la revendication pour un réseau de garderies gratuites, accessibles à tous et financées par l'État. Dans cette perspective, la syndicalisation se fait avec la participation des militants engagés dans les deux regroupements, le *Mouvement S.O.S. garderies* et le *Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec*. Depuis 1981, il existe aussi un *Regroupement des agences de garde en milieu familial du Québec* (RAGMFQ) dont la syndicalisation des responsables de garde se pose dans la seconde moitié des années 1990. Les comités de la condition féminine de l'intersyndical reconnaissent que dans le cas des garderies, il fallait « entrevoir la syndicalisation non pas de façon traditionnelle (employeur/employé), mais plutôt d'une façon plus vaste avec une perspective d'ensemble qui pourra identifier véritablement les instances décisionnelles », notamment le fait « que le sort des garderies se joue avec l'État » (CSN-CEQ-FTQ, 1979 : 74).

En 1988, la ministre libérale des affaires sociales, Monique Gagnon-Tremblay, propose un « Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance ». Dans cet énoncé, le gouvernement annonce un financement de 513,7 millions de dollars pour les trois prochaines années dont 235 millions du gouvernement fédéral. La formule de financement des garderies sans but lucratif est modifiée pour mieux tenir compte des coûts réels de leurs services tout en incitant à maximiser l'occupation des places. Le rôle de la famille est reconnu comme « le milieu premier du développement de l'enfant », mais les services de garde assument à la fois un rôle de gardiennage et un rôle d'éducation et de prévention, particulièrement important pour les familles défavorisées. Dans cette perspective, l'OSGE doit intervenir à trois niveaux « favoriser le développement des services de garde, soutenir le personnel éducateur et encourager l'accessibilité aux services de garde ».

En dépit de certaines améliorations, la politique résultant de cet énoncé ne suscite pas d'enthousiasme. Le regroupement des garderies sans but lucratif, *Concertation inter-régionale des garderies du Québec* (1988 et 1988a), est très déçu d'une politique qui ne permet pas aux garderies d'améliorer leur situation et *a fortiori* de créer un réseau accessible à tous. Il en est ainsi de la Fédération des femmes du Québec qui met de l'avant quelques recommandations dont les principales touchent le financement qu'elle demande de simplifier et surtout d'augmenter en se basant sur les coûts réels et le nombre de places disponibles (FFQ, 1989). Les subventions de fonctionnement destinées aux garderies sont bonifiées, passant de 2 à 4,50 \$ par place sous permis. À la même époque, la CSN conclut une entente avec le gouvernement pour un montant supplémentaire de quatre millions de dollars par année afin de mettre en place un régime d'assurance collective, des congés de maternité ainsi qu'une politique de subventions pour la formation. En somme, même si des progrès étaient réalisés, la question du coût pour les parents

(à l'exception des familles défavorisées) et celle d'employés sous-payés n'étaient pas résolues par cette politique.

Tableau 5 : Les services de garde et le nombre de places (1989-1994)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Augmen- tation (1989-1994)
Garderies sans but lucratif	575 (30 710)	588 31 518	579 31 039	590 31 703	627 33 867	643 34 593	68 3 883
Garderies commerciales	227 9 956	231 10 330	261 12 187	265 12 454	268 12 448	312 14 524	85 4 528
Garde en milieu familial	71 agences 5 423	81 6 556	97 7 673	101 8 203	114 12 210	128 15 253	57 9 830

Rapport annuel du OSGE, 1989-1994

Par ailleurs, la syndicalisation laisse espérer une amélioration des conditions de travail même si le Parti libéral au pouvoir depuis 1985 et jusqu'en 1994 semble vouloir favoriser la garde en milieu familial (comme d'ailleurs le Parti québécois pour des raisons d'économies), mais aussi les garderies commerciales pour des raisons d'idéologie voire d'intérêt. Comme le montre le tableau 4, si les garderies sans but lucratif étaient plus de deux fois moins nombreuses en 1989 que les garderies commerciales, ces dernières augmentent de 85 garderies et de 4 528 places entre 1989 et 1994 alors que les garderies sans but lucratif voient leur nombre croître de seulement 68 garderies et de 3 883 places (pourtant les garderies commerciales coûtaient plus cher au gouvernement québécois pour les familles à faible revenu⁸). Enfin, les services de garde en milieu familial connaissent la plus forte croissance, puisque le nombre d'agences passe de 71 en 1989 avec 5 423 places à 128 agences avec 15 353 places en 1994 (Rapport annuels de l'OSGE, 1989-1994). En dépit de l'augmentation de leur nombre et des places offertes, les garderies à but lucratif ont connu une croissance inférieure à celle des garderies commerciales et de la garde en milieu familial sous permis.

La syndicalisation des garderies se fait principalement en faveur de la CSN et dans une moindre mesure de la CEQ. Des gains sont réalisés au niveau des conditions de travail. Les garderies sans but lucratif se regroupent au sein du *Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec* et puis de *Concertation inter-régionale des garderies*. En 1993 et en 1994, des manifestations et des grèves d'une journée, dans certains cas, des grèves générales illimitées dans d'autres cas

⁸ Dans le cas des garderies commerciales, le fédéral refusait de verser sa part qui correspondait à 50 % des coûts. Il ne le faisait que pour les enfants dans des garderies sans but lucratif.

permettent de faire quelques gains au niveau de la rémunération. Mais comme l'indique le titre du document du comité CSN sur les services de garde (CSN, Décembre 1994), « Les services de garde au Québec, à un point tournant », certains militants des garderies sans but lucratif avouent que ces dernières sont trop accaparées par des tâches administratives et que leur développement est laissé à l'initiative de parents à bout de souffle qui ne peuvent plus répondre rapidement à la mise sur pied de nouvelles garderies. Aussi bien dans les regroupements de garderie sans but lucratif que dans les comités syndicaux concernés, le temps semble venu de tirer des leçons des expérimentations passées et de la lenteur de l'institutionnalisation, d'où l'idée de penser un réseau de service de garde sans but lucratif intégré, diversifié, complémentaire et de qualité, soit dans la perspective de centres de ressources (idée de CPE) ou encore en accentuant la régionalisation du réseau. Enfin, la fin de règne des libéraux qui s'annonce permet d'imaginer une autre phase d'institutionnalisation.

2.3. Création des CPE, d'une « pleine » institutionnalisation à son inflexion (1997-2011)

Lors du sommet socio-économique de 1996, le *Chantier de l'économie* avec le support de divers acteurs sur le terrain propose plusieurs projets d'économie sociale sous différentes thématiques, dont la réalisation devait permettre de répondre à des besoins socio-économiques bien identifiés tout en créant de nombreux emplois (20 000 emplois selon les estimations de l'époque, ce qui sera dépassé dans les faits). Sous la thématique de « l'économie sociale comme moyen d'offrir aux personnes des services adaptés à leurs besoins et à leurs réalités », on retrouvait parmi cinq grands projets celui « d'expérimenter la formule de centre intégré de services à la petite enfance qui, dans un organisme sans but lucratif, regroupe certains services dont une garderie, une agence de garde en milieu familial, une halte-garderie, un jardin d'enfants, une joujouthèque, des services de garde à domicile, etc. ». Ce projet était mis de l'avant par le *Regroupement des garderies sans but lucratif*, la *Concertation inter-régionale des garderies du Québec*⁹ (CIRGQ) (Chantier de l'économie sociale, 1996 ; Pitre-Robin, 2006). Il était question pour la première fois de « places à contribution réduite ». L'expérimentation proposée devait se faire à partir de treize projets pilotes de centres intégrés de services à la petite enfance où l'on retrouverait « différents modes de garde, différents horaires, différents milieux, différentes clientèles, différentes tailles, etc. » L'idée de tels centres avait été avancée depuis le début des années 1990 aussi par d'autres organisations dont le comité CSN sur la veille de garde (CSN, 1994).

Si la proposition de mettre sur pied un nombre restreint de centres intégrés de services à la

⁹ La Concertation inter-régionale des garderies du Québec (CIRGQ) deviendra avec la création des CPE la Concertation inter-régionale des CPE du Québec (CIRCPEQ).

petite enfance avait été très bien reçue, la surprise fut beaucoup plus grande quand la ministre responsable du dossier, Pauline Marois, annonça une nouvelle politique des services de garde qui proposait la transformation de l'ensemble des garderies sans but lucratif en Centres de la petite enfance (CPE) à l'échelle du Québec et dont les places seraient accessibles à tous, moyennant une contribution réduite de 5 \$ par jour (ce qui représentait moins de 15 % des coûts). *Le Chantier de l'économie sociale* et la *Concertation inter-régionale des garderies du Québec* (CIRGQ) « ont assisté à un surprenant renversement de situation : grâce au gouvernement qui le faisait sien, leur projet pilote devenait sous leurs yeux une réelle politique familiale nationale « mur à mur ». Des treize CPE, le « projet en comptait désormais près de mille... » (Lépine, 2000). Comme l'écrit plus tard une dirigeante d'un regroupement de CPE, « après 25 ans de lutte et de mobilisation, le gouvernement répondait à nos revendications et développait une véritable politique pour les services de garde. Nous avons réussi, et ce, à la mesure de nos rêves les plus fous ! » (Pitre-Robin, 2006 : 2).

Après coup, on peut se demander pourquoi une telle politique n'avait pas été adoptée avant (Cloutier, 1985). Il semble bien que les coûts que représentaient la généralisation des services à la petite enfance pouvait ralentir les ardeurs des élus les plus convaincus, d'autant plus les finances publiques étaient déjà en difficulté. Cependant, cette explication n'est pas non plus suffisante puisque, sous l'angle des seules finances publiques, les années 1990 n'étaient guère plus favorables (d'ailleurs cette décision de créer des CPE fut prise au lendemain d'un sommet socio-économique dont l'un des principaux objectifs était le déficit zéro). Pourtant, la conjoncture deviendra de plus en plus favorable, mais pour des raisons autres que celles relevant des finances publiques.

Au début des années 1970, le projet de garderies accessibles à tous et gratuites ne s'imposait pas comme allant de soi, le travail à l'extérieur des mères de jeunes enfants n'était pas encore considéré comme pleinement désirable. Dans les années 1980 et surtout 1990, les groupes de femmes¹⁰ lancent une campagne de sensibilisation sur l'égalité de sexes, la reconnaissance du travail traditionnellement féminin et la situation souvent difficile des femmes les plus démunies. Ainsi, la *Fédération des femmes du Québec* avec la participation des divers groupes des femmes organise la première marche « du Pain et des roses » dont l'une des revendications visait des infrastructures sociales avec des emplois décents pour les femmes. Par ailleurs, dans la mesure où la garderie est définie moins comme un lieu de socialisation, d'apprentissage et de développement de l'enfant, le projet de garderies accessibles à tous tend à devenir de plus en plus souhaitable. Au début des années 1990, un mouvement de sensibilisation sur le rôle déterminant de la petite enfance pour l'égalité des chances prend de l'ampleur comme en témoignent de nombreux rapports dont celui qui connaît une très large diffusion : « Un Québec

¹⁰ Sur la diversité des courants féministes à cette époque, voir Gravel, Bellemare et Briand, 2007.

fou de ses enfants » (Bouchard *et al.*, 1991). Sur ces deux terrains que sont la condition des femmes et le développement des enfants, notamment pour la petite enfance (0-5 ans), il s'opérait ainsi une convergence idéologique. Dans cette perspective, les États généraux de l'éducation qui se tiennent à cette époque proposent d'intégrer les enfants de 3 à 6 ans dans le réseau scolaire et d'adopter une politique universelle de la petite enfance plutôt qu'une politique d'assistance ciblée sur les familles défavorisées. En somme, d'un point de vue idéologique, le terrain pour le développement de garderies destinées à la petite enfance n'avait jamais été aussi fertile.

À une vision favorable aux garderies de plus en plus largement partagée, s'ajoutait une rencontre d'intérêts dans le sens d'un compromis social, qui avait mené les syndicats, le mouvement coopératif et même le patronat, à reconnaître l'économie sociale comme pleinement partie prenante du développement économique et du développement social. Ainsi, le projet des CPE permettait la création et la consolidation de milliers d'emplois principalement pour les femmes et la réduction de travail au noir par l'intégration des services de garde familiale dans les CPE. La publication du livre blanc sur la politique familiale en 1997 identifie explicitement les trois volets de cette politique, soit le développement d'un réseau de garde à contribution réduite, des allocations aux familles à faible revenu et l'instauration d'un nouveau régime d'assurance parentale (Lalonde-Graton, 2002 : 253).

Pour la mise en place d'un vaste réseau de CPE, il fut décidé de procéder par étapes. Ainsi, l'accessibilité des enfants aux places à contribution réduite (5 \$ par jour) se fait sur quatre ans : en 1997, les places à contribution réduite sont offertes à tous les enfants de 4 ans et plus ; en 1998, aux enfants de 3 ans et plus ; en 1999, aux enfants de 2 ans et plus ; en 2000, à tous les enfants (0-5 ans). En devenant des CPE, les garderies sans but lucratif s'étaient vues confier la responsabilité de coordonner, de surveiller et de contrôler les services de garde en milieu familial, soit des services offerts dans une résidence privée par une responsable reconnue. La mise en œuvre ne se fait pas sans embûches. Les garderies à 5 \$ sont plus populaires qu'on ne l'avait estimé, la demande dépasse rapidement l'offre, ce qui n'est pas sans causer des frustrations de la part des parents, d'autant plus que chacun des CPE a sa propre liste d'attente sans coordination avec les autres CPE. Les propriétaires de garderies commerciales expriment également leur frustration en raison d'un moratoire de cinq ans qui leur est imposé pour toute nouvelle demande de permis. À celles qui existent au moment de la promulgation de la loi, trois possibilités leur sont offertes : 1) devenir un CPE à la suite d'une acquisition des actifs que rend possible un programme gouvernemental *ad hoc*, 2) devenir une garderie à but lucratif conventionnée pour offrir des places à contribution parentale réduite suite à la signature d'une entente à cet effet, 3) demeurer une garderie à but lucratif non conventionnée en offrant ses services à plein tarif. On comprendra que « les propriétaires de garderies privées critiquent la nouvelle politique » en la qualifiant d'« étatisation déguisée » qui brime la liberté de choix des

parents (Société-Radio Canada, 23 janvier 1997). Chose certaine, le gouvernement péquiste avait adopté un préjugé favorable à l'égard des garderies à but non lucratif administrées par les parents que de nombreuses études considéraient supérieures aux autres.

Lors de l'adoption de la « Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance » (1997), il existait 78 864 services de garde régis. L'objectif était d'arriver à 200 000 places pour 2006. En 2003, le nombre de places de garde régies était de 168 046 (Ministère de l'emploi, de la solidarité sociale et de la famille, 2002 : 10). Ces places étaient réparties dans les 963 centres de la petite enfance dont les services étaient offerts dans 1 137 installations avec 64 121 places (38 % du total des places). Elles étaient également offertes dans le milieu familial alors encadré par les CPE avec 77 718 places (46,2 %). Enfin, des places étaient également offertes dans 444 garderies à but lucratif conventionnées avec 24 829 places (14,7 %) et dans 42 garderies non conventionnées avec 1 778 places (0,1 %). Cela signifie qu'au cours des six dernières années, une moyenne de 13 116 places avait été créées. Les fonds consacrés aux services de garde par le gouvernement du Québec avaient connu une croissance également très importante puisqu'ils étaient passés d'environ 289,8 millions de dollars en 1997-1998 (Lalonde-Graton, 2002 : 340) à 1,3 milliard de dollars en 2003-2004, alors qu'on estimait que les coûts pourraient atteindre 1,7 milliard si l'on réalisait le développement prévu (Ministère de l'emploi, de la solidarité et de la famille, 2003 : 17).

Même si les services de garde avec en tête les CPE étaient considérés comme une réussite, le Parti libéral du Québec, en reprenant le pouvoir en 2003, décide de revoir complètement la politique des services de garde et propose à cette fin une consultation portant à la fois sur les types de services et sur le montant de la contribution parentale. Reconnaissant la grande crédibilité des services de garde à contribution réduite, le document de consultation n'en proposait pas moins divers scénarios de révision justifiés par le fait que les 200 000 places ne seraient pas suffisantes pour répondre à des besoins croissants, qu'il fallait envisager une offre novatrice et variée (ce qui devait ouvrir la porte plus largement aux garderies à but lucratif) et que les coûts avaient connu une croissance rapide en raison de l'amélioration des conditions de travail exigée par la syndicalisation du personnel des CPE. D'entrée de jeu, ces brèves considérations semblaient imposer des ajustements à la politique des services de garde « pour parfaire l'offre et pour orienter le développement futur », à commencer par un ralentissement du mouvement présenté comme nécessaire pour assurer leur pérennité (ibid. : 23).

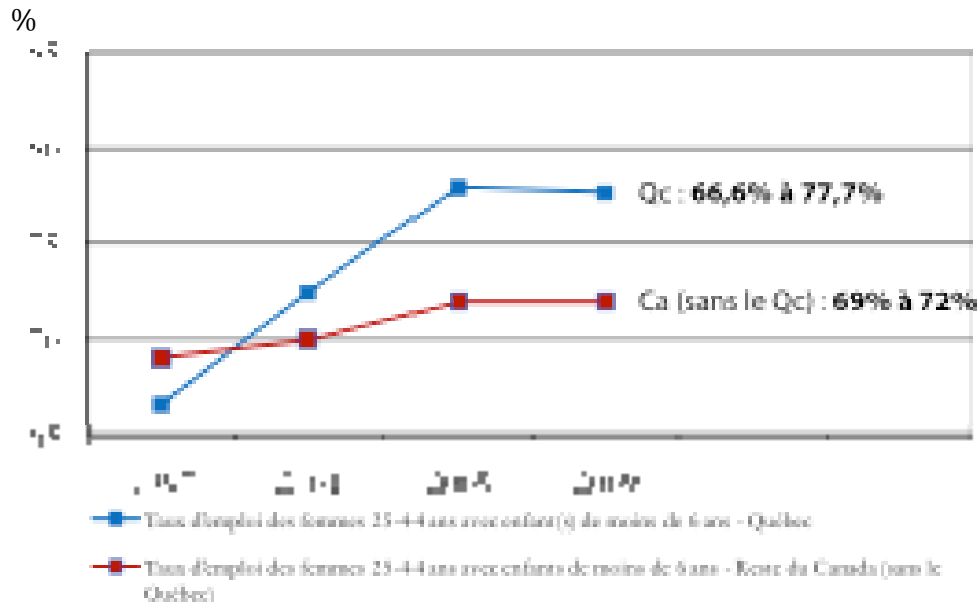
Les trois scénarios de développement examinés pour atteindre les 200 000 (soit l'ajout de 12 200 places¹¹) étaient 1) un développement offert exclusivement en milieu familial ; 2) un

¹¹ Pour atteindre 200 000 places de garde à contribution réduite, il fallait ajouter 33 731 places, mais 18 531 places ont déjà été autorisées et 3 000 ont été annoncées de sorte qu'il n'en reste que 12 200 à répartir (Ministère de l'emploi, de la solidarité et de la famille, 2003 : 24).

développement offert exclusivement aux garderies ; 3) un développement partagé entre les garderies et les haltes-garderies communautaires. À cela s'ajoutaient trois scénarios de financement : 1) une tarification unique qui pourrait passer de 5 \$ à 7 \$; 2) une tarification modulée en fonction du revenu jusqu'à concurrence de 10 \$ par jour pour les plus fortunés ; 3) une contribution parentale établie en proportion du coût global de fonctionnement des services de garde qui pourrait correspondre à 20 % du coût de fonctionnement (la prestation pourrait atteindre 7,50 \$ à terme), à l'exception de ceux qui sont sur le chômage. Les principaux éléments, qui semblaient devoir justifier un scénario plutôt qu'un autre, étaient les préférences des parents (apparemment plutôt en faveur des services en milieu familial, selon le document), la flexibilité des services (ce qui ne semblait pas le cas des haltes-garderies et des garderies communautaires) et les coûts plus bas, comme c'était le cas des services en milieu familial. Comme il s'agissait d'un document de consultation, on demandait à chacun de manifester son choix avant le 25 août 2003. Dans aucun des scénarios de développement des services de garde, le terme de « centre de la petite enfance » ou simplement de CPE n'était mentionné.

Ce document a eu au moins un effet positif pour les CPE, le milieu communautaire, les parents et le personnel qui ont bien compris le message. « Les CPE sont menacés de démantèlement », ont-ils crié. « Les CPE sont en péril », affirmeront d'autres parfois avec beaucoup d'émotion. « C'est plus que le rêve d'une société qui s'envole, c'est un retour en arrière dramatique pour les enfants et les familles du Québec » (Pitre-Robin, 1986 : 3). D'autres mettront en évidence la contribution sociale des CPE « conciliation famille-travail, égalité hommes/femmes, intégration des immigrants, lutte contre la pauvreté, réduction du travail au noir, création d'emploi (Venne, 2005). Des statistiques seront diffusées par l'Association québécoise des CPE (AQCPE, 2010), notamment la croissance du taux d'activité des femmes ayant un enfant de 6 ans et moins qui a augmenté considérablement depuis la création des CPE. Par le fait même, cela entraîne une croissance du PIB de plusieurs milliards de dollars et surtout des recettes fiscales estimées à 1,1 milliard \$. Plus intéressant encore, les places de garde à contribution réduite ont constitué une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Au Québec, entre 1997 et 2007, « le taux de faible revenu chez les familles monoparentales ayant une femme comme cheffe a chuté de 40 points de pourcentage, passant de 60,3 % à 20,4 % » alors que dans le reste du Canada il est passé de 53,2 % en 1997 à 26,6 % en 2007, pour une baisse de 26,6 de pourcentage (Ibid : 6).

Tableau 6 : Progression du taux d'activité des femmes de 25-44 ans, ayant des enfants de moins de 6 ans Comparaison Québec et Reste du Canada (sans les femmes québécoises)



Source : Institut de la statistique du Québec, compilations spéciales à partir des microdonnées de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, cité par AQCPE, 2011 : 5

Diverses mesures prises par le Ministère de la famille et des aînés se succéderont en cascade, comme d'abord le retrait du droit de se syndiquer pour les responsables de garde en milieu familial à partir d'une Loi que la *Centrale des syndicats du Québec* qualifiera de « projet anticonstitutionnel, injuste et discriminatoire » (CSQ, 2003) (la contestation de cette loi auprès des tribunaux sera couronnée de succès en 2008 et confirmée par une entente en 2009¹²). Ensuite, en 2004, le gouvernement décide par une loi d'augmenter la contribution parentale réduite de 5 \$ à 7 \$, ce qui allait contre la promesse du Parti libéral avant les élections de ne pas modifier cette tarification.

Enfin, le projet de Loi sur les services de garde éducatifs de 2005 est considéré comme une menace pour l'autonomie des CPE selon la *Coalition pour le maintien et la consolidation des services de garde*¹³. Ce projet a « provoqué un tollé dans la population » de sorte que « plus de

¹² « C'est en juin 2009, avec 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, que les éducatrices en milieu familial se sont vu reconnaître le droit d'association tout en conservant leur statut de travailleuse autonome. La première négociation collective a débuté au printemps (CSN 2010 : 13).

¹³ Cette coalition réunissait l'Association québécoise des Centres de la petite enfance, l'Association des enseignants et des enseignantes en technique d'éducation à l'enfance, l'Association des services de garde en milieu scolaire du Québec, l'Association du personnel cadre des centres de la petite enfance, le Carrefour action municipal et famille, le Chantier de l'économie sociale, l'Association des familles monoparentales et recomposées du Québec, la Fédération des femmes du Québec, la Fédération des organismes communautaires famille, la CSN, la CSQ et la FTQ.

12 000 parents, enfants, travailleuses du réseau des CPE et du milieu scolaire, enseignantes et étudiantes en technique d'éducation à l'enfance, citoyennes et citoyens ont répondu à l'appel des organisations membres de la *Coalition pour le maintien et la consolidation des services de garde* » (CSN, 2010 : 14).

Ce projet de loi fut adopté, mais les mobilisations citoyennes en faveur des CPE ont sans doute empêché des transformations qui visaient apparemment le démantèlement des CPE. Si ces derniers ont été maintenus, leur cadre institutionnel a été modifié notamment par le fait que les services de garde ne relèvent plus des CPE locaux mais de bureaux coordonnateurs (régionaux) rattachés à un CPE ou à un organisme sans but lucratif. Cela entraîna une perte de revenu significative pour certains CPE, une perte de personnel estimée à 1 000 employés dont de nombreuses conseillères pédagogiques faisant ainsi perdre des ressources précieuses pour ces CPE. La création des bureaux coordonnateurs fera en sorte que les services de garde en milieu familial seront moins ancrés dans la collectivité locale qu'auparavant. Ce réaménagement devait accroître la bureaucratisation de la coordination des services de garde en milieu familial. Par ailleurs, la nouvelle politique se montrait plus favorable aux garderies commerciales et aux services de gardes en milieu familial qu'aux CPE (AQCPE, 2010). De plus, pour l'octroi de permis aux garderies commerciales conventionnées, il en résultait du favoritisme, de la collusion et des scandales (surfacturation ou même spéculation concernant la revente des permis obtenus), ce qui a été relevés par les partis d'opposition et par les médias. Ainsi le gouvernement a été contraint d'adopter en décembre 2010 une Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs pour les garderies commerciales conventionnées¹⁴.

Enfin, la bonification des exonérations fiscales en 2009 pour les parents des garderies commerciales non conventionnées a favorisé non seulement leur développement, mais a aussi introduit un mode parallèle de financement des services de garde, un financement allant directement aux parents (donc un financement de la demande) alors que le financement des services de garde avait été jusqu'ici un financement de l'offre avec l'objectif de constituer un réseau stable et quasi public de services de garde. En somme, ces modifications au cadre institutionnel, nous ont appris que la « pleine » institutionnalisation réalisée en 1997 n'était pas définitivement acquise.

Par ailleurs, l'*Association québécoise des centres de la petite enfance*¹⁵ (AQCPE) défend maintenant la cause des CPE. Elle a pour mandat la concertation des acteurs du réseau, la représentation politique de ses membres et la promotion des centres de la petite enfance, l'offre de services de soutien au développement des regroupements régionaux membres et la promotion du réseau

¹⁴ Voir <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/ministere/lois-et-reglements/services-de-garde/pages/index.aspx>

¹⁵ L'AQCPE a été formée en 2003, à la suite de la fusion de *Concertation inter-régionale des CPE du Québec* et de la *Fédération des CPE du Québec* (cette dernière regroupait les agences des services de garde en milieu familial).

des centres de la petite enfance, la représentation des CPE et bureaux coordonnateurs (BC) à titre d'instance patronale de négociation des conditions de travail. En 2011, l'AQCPE « représente plus de 800 centres de la petite enfance (80 % du réseau) et 125 bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial (76 % des BC), regroupés dans les 13 regroupements régionaux de CPE couvrant toutes les régions administratives du Québec » (AQCPE, 2011 : 3). En raison de son membership, cette association peut se considérer comme l'association la plus représentative des parents-administrateurs de CPE et BC du Québec ». Devant le Ministère de la Famille et des Aînés, l'AQCPE défend avec conviction la cause des CPE en montrant non seulement que ces derniers le dégagent des fonctions de gestion et de livraison des services mais aussi que l'autonomie de ces services est indispensable pour qu'ils soient mieux adaptés aux besoins des communautés et plus enclins à innover. Ce faisant, elle se fait la promotrice « d'une véritable gouvernance partenariale, dans laquelle l'État co-construit avec les acteurs du réseau les normes et la régulation, en plus de retenir leur collaboration en matière de planification du développement » (AQCPE, 2011 : 8). Enfin, l'AQCPE s'est montrée innovante depuis sa création comme en témoigne le soutien des acteurs du réseau des CPE et des CPE-BC sur les plans local, régional et national par des services appropriés, tels « un service de relations du travail, une mutuelle de prévention et des services en santé et sécurité du travail, une coopérative d'achat (william.coop) et de multiples stratégies de développement professionnel et de support aux gestionnaires » (AQCPE, site web).

Cependant, l'AQCPE peut être aussi menacée d'isomorphisme institutionnel et devenir ainsi un facteur de bureaucratisation (Di Maggio et Powell, 1983). Chose certaine, elle doit désormais relever de nouveaux défis que constituent d'une part, la création d'une instance de second niveau et, d'autre part, des relations avec l'administration publique comme partie patronale. Dans ce contexte, les liens les plus directs avec les CPE et les bureaux coordonnateurs de même que la préoccupation pour la qualité des services s'imposent plus que jamais. La structure de cette nouvelle association est cependant complexe en raison de l'importance de l'échelon régional héritée plutôt de *Concertation inter-régionale des CPE du Québec* que de la *Fédération des CPE*, ces deux entités qui se sont fusionnées pour donner l'AQCPE. Désireux d'une représentation plus directe dans leur regroupement, certains bureaux coordonnateurs et certains CPE ont formé en 2004 le *Conseil québécois des CPE* qui ne menace pas l'AQCPE pour le moment, mais l'invite à maintenir des liens plus directs avec les CPE.

Enfin, un autre défi est celui de l'alliance avec les syndicats que doit entretenir l'AQCPE à la fois comme instance patronale et comme défenseur des CPE et de la qualité de leurs services. Si l'alliance entre les syndicats et les regroupements de garderies à but lucratif ont permis une « pleine » institutionnalisation et plus récemment une résistance aux tentatives de désinstitutionnalisation, cette alliance pourrait être fragilisée à moins d'innover en adoptant un

rôle patronal différent et en favorisant des pratiques syndicales adaptées à des organisations relevant de l'économie sociale et solidaire. Ce défi n'est pas facile à relever comme on pu l'observer dans le dossier du droit à la syndicalisation des responsables de garde en milieu familial où la position de l'AQCPE était loin de coïncider avec celles des deux centrales syndicales les plus concernées, la CSQ et de la CSN.

CONCLUSION

L'institutionnalisation des services de garde relevant de l'économie sociale et solidaire s'est faite sur une très longue période, soit environ quarante cinq ans, si l'on tient compte des premières expérimentations au début des années 1970 et de la constitution d'un réseau de services de garde relativement universel et accessible à tous. Mais depuis quelques années déjà, la situation du Québec dans le domaine de la garde de la petite enfance est passée de la plus déplorable au Canada (ce qui était le cas au départ) à celle de la plus enviable (ce qui fait du Québec une sorte de modèle en Amérique du Nord). On peut supposer que la configuration québécoise des services de garde peut être intéressante à prendre en considération également pour les pays européens. Au terme du portrait socio-historique que nous avons esquissé, il nous semble nécessaire de revenir en conclusion sur trois éléments : 1) les caractéristiques de la configuration québécoise des services de garde à la petite enfance dont la composante relevant de l'économie sociale et solidaire est la plus structurante, 2) les conditions de la « pleine » institutionnalisation, 3) le processus d'institutionnalisation comme tel.

1. LA CONFIGURATION QUEBÉCOISE DES SERVICES DE GARDE A LA PETITE ENFANCE

Notre analyse socio-historique n'a porté que sur les services de garde à la petite enfance (0-5 ans) même si les services de garde des enfants débordent cette catégorie d'âge pour englober les enfants d'âge scolaire. Toutefois, la garde des enfants de 5 ans et plus relève explicitement des compétences du système scolaire. Par ailleurs, la garde pour la petite enfance se posait au départ comme substitut de la mère et plus largement de la famille. Dans le cas des services de garde sans but lucratif, ce sont les parents qui se sont associés pour mettre sur pied quelque chose de nouveau, en donnant à la garde une dimension de socialisation et d'éducation faisant appel à du personnel qualifié à cet effet. Avant la mobilisation des parents pour créer des garderies dites populaires, il existait deux types de garderie : des garderies commerciales qui opéraient selon une logique de gardiennage pour ceux qui pouvaient payer et quelques garderies pour les familles défavorisées qui opéraient selon une logique d'assistance avec l'aide de l'État et des Églises. L'expérimentation des garderies populaires se présente donc comme une innovation, dans la mesure où ces garderies visent à la fois à libérer les mères, qui veulent ou qui sont contraintes de travailler en offrant un mode de garde, et à contribuer en même temps au développement des enfants en offrant des services éducatifs et orientés vers la socialisation. Ces nouvelles garderies exigent la mobilisation de deux catégories d'acteurs, soit les parents pour la gestion et pour l'interaction avec le personnel à qui ils confient leur enfant, soit du personnel qualifié pour élaborer un projet éducatif en amont de la scolarisation proprement dite.

Pour l'État, les services de garde ainsi conçus concernent à la fois le Ministère des Affaires sociales et le Ministère de l'Éducation. La reconnaissance progressive de ces nouvelles garderies, qui relèvent de l'économie sociale et solidaire et d'une économie plurielle faisant appel à une pluralité de ressources, n'est pas sans conséquence à la fois sur les garderies opérant selon la logique de l'assistance et sur les garderies commerciales. En dépit de ressources limitées, les garderies sans but lucratif sous le contrôle des parents et du personnel s'imposent par leur qualité supérieure comme en témoignent la satisfaction des parents, les résultats des recherches et les évaluations réalisées. De plus, dans la configuration québécoise, les garderies sans but lucratif sont d'une part en concurrence avec les garderies commerciales et d'autre part en tension avec les services de garde en milieu familial relevant le plus souvent de l'économie sociale et solidaire.

Dans le cas de la concurrence avec les garderies commerciales, les garderies sans but lucratif sous le contrôle des parents se révèlent nettement supérieures et plus appréciées des parents, notamment pour la programmation éducative, le ratio personnes/enfants, la compétence du personnel. Les garderies commerciales n'ont pas d'autres choix que d'élever leurs standards mais en maintenant des rémunérations inférieures et en sacrifiant souvent la formation du personnel pour s'assurer des profits. Les revenus des garderies commerciales conventionnées ont des revenus légèrement inférieurs à ceux des garderies commerciales non conventionnées. Celles qui ne signent pas la convention pour bénéficier de l'aide financière gouvernementale doivent appliquer le plein tarif (ces dernières seront très minoritaires dans la configuration d'ensemble). Enfin, les garderies commerciales illégales (sans permis) qui subsistent sont mises à l'amende lorsqu'elles sont repérées par les inspecteurs et contraintes de fermer à moins d'obtenir un permis. En somme, ce ne sont pas les garderies commerciales qui s'imposent comme modèle, mais les garderies sans but lucratif, notamment les CPE. Comme le processus d'institutionnalisation permet de le voir, cette configuration n'est pas complètement figée en raison des réseaux d'influence politique sur lesquels s'appuient les garderies commerciales.

En ce qui concerne les services de garde en milieu familial, il s'agit de mini garderies dans des résidences privées mais subventionnées par l'État avec une contribution parentale réduite (comme pour les garderies sans but lucratif et les garderies commerciales conventionnées). Cette forme de service, qui fournit près de 40 % des places, a été favorisée par l'État québécois parce qu'elle coûte moins cher et qu'elle offre à la fois l'avantage de la proximité et de la flexibilité pour les parents. Comme une recherche importante l'a montré, la qualité de ces services est inférieure à celle des garderies sans but lucratif (CPE) mais généralement supérieure à celle des garderies commerciales. De plus, la « pleine » institutionnalisation a permis de placer ces services sous supervision des CPE à l'échelle des quartiers ou des collectivités locales et plus récemment, avec la loi de 2005, sous la supervision de 163 Bureaux coordonnateurs qui relèvent d'un CPE ou d'un

organisme sans but lucratif créé à cette fin (Gravel, Bellemare et Briand, 2007 : 128). Enfin, la syndicalisation récente du personnel travaillant dans les services de garde en milieu familial permet d'améliorer la rémunération et les conditions de travail de ces personnes de même que leur formation. En somme, à la différence des garderies commerciales, les services de garde en milieu familial sont en quelque sorte intégrés à l'économie sociale et solidaire et non pas à l'univers commercial. Reste évidemment une proportion très importante de familles dont les parents n'utilisent pas les services de garde, au moins de manière relativement continue¹⁶. Cela représente le plus grand défi de la configuration présente pour les années à venir.

Enfin, dans la configuration québécoise des services de garde de la petite enfance (0-5 ans), les services de garde relevant de l'économie sociale et solidaire sont relativement dominants. Ils le sont d'abord quantitativement dans la mesure où les CPE et les services garde en milieu familial combinés représentent près de 80 % des services offerts. Ils le sont aussi au plan qualitatif puisqu'ils représentent en quelque sorte le modèle pour les autres services et également pour la plupart des parents. Enfin, en raison de leur capacité de mobilisation basée sur le réseau des parents et des mouvements sociaux qui leur sont acquis, les services de garde relevant de l'économie sociale et solidaire conservent la capacité de maintenir et éventuellement de renforcer cette configuration. Mais, la singularité de la configuration des services de garde de la petite enfance au Québec, comparativement à ce qu'on retrouve ailleurs en Amérique du Nord, soulève la question des conditions qui ont rendu possible son institutionnalisation.

2. LES CONDITIONS DE LA « PLEINE » INSTITUTIONNALISATION DE LA CONFIGURATION QUÉBÉCOISE

La reconnaissance par le gouvernement du Québec de l'économie sociale en 1996 est en un sens moins étonnante que la « pleine » institutionnalisation des services de garde à la petite enfance réalisée en 1997. En effet, cette institutionnalisation supposait d'une part, l'intégration des garderies sans but lucratif et des services de garde en milieu familial et, d'autre part, la contribution parentale réduite dont les coûts pour l'État devaient dépasser assez rapidement un milliard de dollars pour atteindre éventuellement deux milliards. Et cela dans un contexte de crise des finances publiques et à la suite d'un sommet socio-économique dont l'objectif principal pour l'État était d'atteindre le déficit zéro avec l'accord de tous les partenaires sociaux, y compris le mouvement communautaire, les groupes de femmes et le patronat. Devant un contexte apparemment aussi défavorable, se pose spontanément la question des « conditions gagnantes ».

¹⁶ Il s'agit là d'une question importante. Si le nombre total d'enfants de 5 ans et moins est estimé à 450 000, le nombre de places créées dépasserait à peine 50 % des besoins (si l'on inclut les besoins non exprimés). De plus, si l'on considère que ces services de garde sont déterminants sur le développement des enfants, il serait dramatique si ce sont les familles les plus défavorisées qui en sont privées.

Parmi les conditions que nous avons identifiées précédemment, cinq d'entre elles se sont imposées comme ayant été déterminantes.

En premier lieu, un contexte favorable (en dépit d'un contexte défavorable pour les finances publiques) où l'économie sociale dans les services de garde à la petite enfance apparaît susceptible de répondre à des besoins clairement identifiés avec la capacité de créer de nombreux emplois à un coût défiant la concurrence (après coup, il est d'ailleurs apparu que les services de garde relevant de l'économie sociale et solidaire ont créé quelques dizaines de milliers d'emplois et entraîné des rentrées fiscales estimées à environ un milliard de dollars résultant d'une croissance du taux d'emploi des mères des enfants utilisant ces services). Ce contexte était également favorable en raison de la sensibilisation et de la mobilisation en faveur d'une part, de la reconnaissance de la place des femmes dans la société tant au plan du travail que de la condition des femmes (lutte contre la pauvreté et travail décent) et, d'autre part, du développement social et des apprentissages des enfants, notamment pour la petite enfance (ce que de nombreuses recherches confortaient).

En deuxième lieu, l'expérimentation réalisée par les garderies populaires dans les années 1970 a permis la construction et la validation d'une innovation sociale qui permet aux services de garde d'aller au-delà de la garde pour offrir des services éducatifs subventionnés par l'État, mais sous le contrôle des parents. C'est ce qui rend cette innovation à la fois légitime au plan des valeurs et pertinente socialement, non seulement pour les familles défavorisées mais également pour toutes les familles.

En troisième lieu, le projet de services de garde relevant de l'économie sociale et solidaire a été défendu et même porté par les parents et les employés, notamment à travers les regroupements de garderies sans but lucratif, comme par le mouvement des femmes et par le mouvement syndical. La jonction de ces deux mouvements a été facilitée, d'abord par les comités de la condition féminine au sein des centrales syndicales, puis par l'entrée des syndicats dans les garderies, soit la syndicalisation des employées suivie de celle des responsables de garde en milieu familial.

En quatrième lieu, la « pleine » institutionnalisation fut également rendue possible par l'existence d'un parti politique au pouvoir, en l'occurrence le Parti québécois, qui avait affirmé un préjugé favorable à l'égard des garderies sans but lucratif, cette position avait été défendue à l'intérieur de ce parti par des militantes provenant de mouvements engagés dans la cause des garderies populaires, puis des garderies sans but lucratif contrôlées par les parents en liaison avec le personnel.

En cinquième lieu, la contribution parentale réduite à la hauteur de 5 \$ par jour constitue un élément important, non seulement financièrement (15 % du coût), mais aussi symboliquement puisqu'il exprime une vision de l'économie plurielle qui matérialise l'engagement individuel et collectif des parents tout en prenant en considération une conjoncture difficile au plan des finances publiques. Enfin, si le processus d'institutionnalisation a pris plusieurs décennies à se réaliser, c'est sans doute qu'il a fallu beaucoup de temps pour réunir toutes ces conditions en même temps.

3. LE PROCESSUS DE L'INSTITUTIONNALISATION ET SES DIVERSES PHASES

Le cas des services de garde au Québec relevant de l'économie sociale et solidaire montre bien que leur institutionnalisation concerne au moins deux dimensions. La première porte sur la reconnaissance, la formalisation et la rationalisation touchant le partage du pouvoir et des ressources en vue d'une diffusion relativement large et d'une pérennisation dans le temps. La seconde concerne principalement la régulation des conflits qui ne manquent pas de se poser avec la diffusion d'une innovation qui entraîne des transformations sociales importantes. De plus, il faut pouvoir distinguer l'institutionnalisation d'une association sans but lucratif prise individuellement de celle de l'institutionnalisation plus large d'un réseau de garderies sans but lucratif et plus largement encore celle d'une configuration d'un système national de services de garde. Sans oublier les conditions identifiées précédemment, l'institutionnalisation s'est révélée être un processus relativement long et laborieux comme nous l'avons vu à travers diverses phases d'institutionnalisation.

Prise individuellement, la garderie populaire du début des années 1970 réalise une sorte d'auto-institutionnalisation (Laville, 1997). L'économie sociale et solidaire tire son origine de l'adhésion volontaire des personnes (donc de la société civile) plutôt que des pouvoirs publics, l'association volontaire réalise elle-même une première codification des règles pour l'adhésion de ses membres, une division du travail et une répartition du pouvoir en principe relativement égalitaire à la différence de l'entreprise capitaliste et de l'administration publique où les règles sont imposées aux acteurs sociaux par l'actionnaire ou par la démocratie représentative (Laville, 1997 : 39). Mais cette auto-institutionnalisation est insuffisante pour au moins deux raisons. En premier lieu, comme on a pu le voir avec les sociétés de secours mutuels au XIX^{ème} siècle (Petitclerc, 2007), les règlements internes qu'une association se donne n'ont force de loi en cas de conflit entre les membres que si ces règlements sont reconnus comme légitimes par les pouvoirs publics. En deuxième lieu, dans le cas d'une association qui offre des services sociaux d'intérêt général comme les services de garde, l'État est incontournable pour la définition de ces services de même que pour la redistribution que suppose l'universalisation de ces services. Dans ce contexte, les expérimentations relevant de l'économie sociale et solidaire qui veulent à la fois

se diffuser sur le territoire et se pérenniser dans le temps, ne peuvent faire l'économie de la reconnaissance par les pouvoirs publics et même de leur soutien.

Le cas des garderies québécoises montre que cette institutionnalisation, qui passe par une reconnaissance et un soutien de l'État, s'est faite par étapes, d'autant plus que le projet vise un service universel financé par l'État mais contrôlé par les citoyens, en l'occurrence les parents en liaison avec le personnel. Ainsi, la « pleine » institutionnalisation a été précédée d'une longue période d'institutionnalisation partielle faite de petits pas (1979-1995). Au cours de cette période, seules les familles à faible revenu sont aidées directement par l'État alors que les autres le sont indirectement et plus modestement par des exonérations fiscales. La régulation de l'État se fait principalement par les normes, laissant ainsi une grande autonomie de fonctionnement à ces garderies. En revanche, le réseau se développe sans grande planification puisque le développement se fait à l'initiative des comités locaux de parents et d'éventuels employées. La revendication récurrente pour un réseau universel et gratuit ne cesse d'être portée aussi bien par les réseaux de garderies sans but lucratif que par les mouvements de femmes et le mouvement syndical dont la présence devient encore plus déterminante avec le début de la syndicalisation du personnel des garderies à partir des années 1980. Alors que les défis pour la mise en place d'un réseau universel et gratuit paraissent insurmontables, le rêve devient réalité comme plusieurs l'écrivent. Sans doute, la demande pour de tels services est de plus en plus forte comme c'est le cas dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, mais au Québec elle trouve réponse plus satisfaisante qu'ailleurs. Un réseau de garde relativement universel et accessible à tous se réalise pour plusieurs raisons dont la reconnaissance de l'économie sociale et solidaire comme partie prenante du développement économique et du développement social mais aussi en raison de l'existence de conditions éminemment favorables, des conditions qui ont été créées à travers l'expérimentation et la mobilisation.

Cette institutionnalisation est-elle exemplaire ? À bien des égards, il s'agit d'une réussite qui inspire les militants pour de tels services dans les autres provinces canadiennes. Une réussite qui inspire également les promoteurs de l'économie sociale et solidaire dans d'autres secteurs d'activité au Québec. Mais ce processus d'institutionnalisation n'est pas pour autant exemplaire. D'une part, le processus fut très long et très laborieux alors que les perspectives d'échec sont longtemps demeurées présentes et qu'il n'est pas encore complètement terminé (d'autres places doivent encore être créées). D'autre part, une fois atteint le point de non retour, l'institutionnalisation demeure fragile, notamment pour ce qui est de la position relativement dominante de l'économie sociale et solidaire. Ainsi, l'appartenance des services de garde en milieu familial à l'économie sociale et solidaire peut devenir une intégration purement administrative et formelle alors que les garderies commerciales conventionnées et non conventionnées jouissent du soutien de réseaux d'influence dont certains sont occultes, sans

oublier que deux partis politiques sur quatre ont apparemment un préjugé favorable à l'égard des garderies commerciales. Ainsi, en 2003 et surtout en 2006, le parti politique au pouvoir qui était plutôt favorable aux garderies commerciales a adopté une nouvelle loi et des mesures administratives qui montrent bien que l'institutionnalisation n'est pas figée. Cependant, il est apparu aussi clairement que la meilleure assurance pour l'économie sociale et solidaire dans les services de garde à la petite enfance n'est pas principalement juridique mais politique, elle est constituée par la large alliance socio-politique qui les a soutenus jusqu'ici¹⁷.

¹⁷ A contrario, le cas des services d'aide domestique montre bien comment l'absence d'une telle alliance rend cette institutionnalisation plus fragile (Vaillancourt et Jetté, 2009).

BIBLIOGRAPHIE

AFEAS (Association Féminine d'Éducation et d'action sociale) (1986). *Mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les services de garde à l'enfance*, Montréal, 12 p.

ALLAIRE, Luc (2010). Les Centres de la petite enfance au Québec. Un modèle en péril ?, *Nouvelles CSQ*, Hiver 2010 <http://www.csq.qc.net/sites/1676/nouvelle/dec10/dec10.pdf>

AQCPE (Association québécoise des CPE) (2011). *Le réseau des centres de la petite enfance et des bureaux coordonnateurs : Un puissant levier économique et social pour le Québec*, Montréal, Consultations pré-budgétaires Budget 2011-2012, Mémoire présenté au ministre des Finances du Québec, Février 2011, 12 p.
http://www.aqcpe.com/pdf/documents/89_MemoireAQCPConsultationsprebudgetaires-fevrier2011.pdf

AQCPE (2010). *Étude du projet de loi 126*. Mémoire de l'Association québécoise des Centres de la petite enfance présenté à la Commission des relations avec les citoyens dans le cadre de l'étude du Projet de loi n° 126, Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs, Montréal, 16 novembre 2010, 17 p. + annexes (disponible sur le site de l'AQCPE : <http://www.aqcpe.com/representation-politique/avis-memoires.html> -- site consulté le 5 mai 2011).

BEN-NER, Avner (2002). « The Shifting Boundaries of the Mixed Economy and the Future of the Nonprofit Sector », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73, 1, 5-40.

BLANCHETTE, Louis (1981). *Programme des initiatives locales (PIL). Réduction ou maintien des inégalités régionales*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski (Mémoire pour un certificat de 2e cycle en développement régional), 101 p.

BOUCHARD, Camil et coll. (1991). *Un Québec fou de ses enfants, rapport du groupe de travail pour les jeunes*. Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 175 p.

CEQ (Centrale de l'enseignement du Québec) (1975). *Condition féminine. Analyse de la problématique des garderies du Québec*, Montréal, Comité Laure-Gaudreault, mai 1975, 125 p.

CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE (1996). Osons la solidarité ! Rapport du Groupe de travail sur l'économie sociale, Octobre 1996 (Disponible : <http://www.unites.uqam.ca/econos/rosonsf.htm>)

CLOUTIER, Richard (1985). « La garderie québécoise: analyse des facteurs d'inadaptation », *Revue québécoise de psychologie*, vol. 6 n° 2, pp. 3-15.

CODINA, Ricardo (2011). « Première convention collective pour les 15 000 responsables de service de aide en milieu familial (RSG) », *La Vie rurale*, 13 avril 2011 - <http://www.la-vie-rurale.ca/contenu/25275>.

CONCERTACTION INTER-REGIONALE DES GARDERIES DU QUÉBEC (1988). *Un meilleur équilibre : à l'encontre de l'équité*. St-Lambert, 8 p.

CONCERTACTION INTER-REGIONALE DES GARDERIES DU QUÉBEC (1988). *Document préliminaire pour la rédaction du mémoire sur l'Énoncé de politique sur les services de garde à l'enfance qui sera présenté à la Commission parlementaire des affaires sociales en février 1989* (rédaction Claudette Pitre-Robin et al.), St-Lambert, 1988.

CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE (1996). *Osons la solidarité ! Rapport du Groupe de travail sur l'économie sociale*, Octobre 1996 (Disponible : <http://www.unites.uqam.ca/econos/rosonsf.htm>)

Comité CSN sur les Services de garde (1994). *Les services de garde au Québec, un point tournant*, Montréal CSN, 70 p.

CSN (Confédération des syndicats nationaux). *Des services de garde de qualité. Un droit pour chaque enfant. Plateforme sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, Montréal, 2010, 56 p.

CSN (Confédération des syndicats nationaux) (1994). *Les services de garde au Québec à un point tournant*, Montréal, Comité CSN sur les garderies, Conseil fédéral, les 14 et 15 décembre, 70 p.

CSN (2010). *Mémoire CSN sur la loi 126*, Mémoire sur le projet de loi n° 126. Loi resserrant l'encadrement des services de garde éducatifs à l'enfance présenté à la Commission des relations avec les citoyens Montréal, CSN, novembre 2010, 10 p.

CSN (Confédération des syndicats nationaux) (1980). *Syndicalisation des garderies* Montréal, 4 p.

CSN (Confédération des syndicats nationaux) (1979). *Mémoire de la CSN concernant l'avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance*, Montréal, CSN, 15 p.

CSN-CEQ-FTQ (Confédération des syndicats nationaux, Centrale de l'enseignement du Québec, Fédération des travailleurs du Québec) (1979). *Dossier Garderies : pour un réseau universel et gratuit*, Montréal, Septembre 1979, 74 p.

CSQ (Centrales des syndicats du Québec) (2003). *Le projet de loi n° 8 : un projet anticonstitutionnel, injuste et discriminatoire. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales lors des consultations particulières et auditions publiques sur le projet n° 8, Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance*, Montréal, 20 p.

D'AMOURS, Martine (2003). *Procès d'institutionnalisation de l'économie sociale au Québec*, Montréal, Cahiers du CRISES N° 0003, 45 p.

DÉSY, M., M. FERLAND, B. LÉVESQUE et Y. VAILLANCOURT (1980). *La conjoncture au début des années 80 : enjeux pour le mouvement ouvrier et populaire*, Rimouski, La librairie socialiste, 210 p.

DI MAGGIO, J. Paul et Walter W. POWELL (1983). « The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *American Sociological Review*, vol. 48, p. 147-160.

FÉDÉRATION DES FEMMES DU QUÉBEC (1989). *Mémoire préparé pour la consultation générale afin d'étudier le document intitulé : Pour un meilleur équilibre*, Montréal, le 18 février 1989, 21 p. + annexes.

FONTAN, Jean-Marc (1991). *Les Corporations de développement économique montréalaises. Du développement économique communautaire au développement local*, Montréal, Thèse de doctorat en sociologie (Université de Montréal), 555 p.

GIRARD, Claude (2010). « Les responsables de service de garde en milieu familial », *Nouvelles CSQ*, Hiver 2010, pp. 33-34.

GODBOUT, Luc et Suzie ST-CERNY (2008). *Le Québec, un paradis pour les Familles? Regards sur la famille et la fiscalité*, Québec, PUL.

GRAVEL, Anne Renée, Guy BELLEMARE et Louis BRIAND (2007). *Les Centres de la petite enfance. Un mode de gestion féministe en transformation*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.

Institut de la statistique du Québec (Carl Drouin, coordonnateur) (2004). *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs. Partie 1 : Les Centres de la petite enfance. Partie 2 : La qualité des garderies*, Québec, Institut de la statistique du Québec, 2004, 597 p.

JAPEL, Christa, Richard. E. TREMBLAY et Sylvana CÔTÉ (2005). *La qualité ça compte! Résultat de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde*, Montréal, Choix IRPP, vol. 11 n° 4, 46 p.

FORTIN, Sarah (2008). *Quebec's Family and Child Care Policy : Any Lessons for Ontario? IRRP Seminar: After the Election: Which Direction for Child Care Policy?*, December 9, 2008 (Power point consulté sur le Web le 5 mai 2011 : <http://www.irpp.org/events/archive/20081209/fortin.pdf>)

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Loi sur les services de garde à l'enfance*, L.R.Q. chapitre S-4.1.

HANSMANN, H. (1980). "The role of nonprofit enterprise", *The Yale Law Journal*, 89, 2, 835-901.

LALONDE-GRATTON, Micheline (2002). *Des salles d'asile aux centres de la petite enfance. La petite histoire des services de garde au Québec*, Québec, PUQ, 383 p.

LAVILLE, Jean-Louis (1997). « L'association, une liberté propre à la démocratie », in

LAVILLE, Jean-Louis et Renaud SAINSAULIEU (sous la dir.) (1997). *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, pp.35-73.

LAVILLE, Jean-Louis (2007). *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Hachette (Coll. Pluriel), 383 p.

LÉPINE, Brigitte (2000). « Les centres de la petite enfance Un vaste chantier économique », *Bulletin*, vol.21, n° 1. RCPPEM, Copie de travail.

LÉVESQUE, Benoît (2009). « Québec », *L'économie sociale de A à Z*, Paris, *Alternatives économiques*. Hors-série Pratique, n° 38 bis, pp.148-152.

LÉVESQUE, Benoît et Yves VAILLANCOURT (1998). *Les services de proximité au Québec : de l'expérimentation à l'institutionnalisation*, Montréal, CRISES/LAREPPS/CRDC, 23 p.

LÉVESQUE, Benoît (1994). « Québec: des expériences à l'institutionnalisation », in Bernard EME et Jean-Louis LAVILLE (sous la dir.), *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer, pp. 229-245.

LÉVESQUE, Benoît (2007). « Développement local au Québec, 20 ans d'expérimentation et d'institutionnalisation », in Xabier Itçaina, Jacques Palard et Sébastien Ségas (Dir.), *Régimes territoriaux et développement économique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 31-47.

LÉVESQUE, Benoît et William NINACS (1997), *L'économie sociale au Canada: L'expérience québécoise*. Document de réflexion pour le colloque Stratégies locales pour l'emploi et l'économie sociale organisé par l'OCDE, tenu à Montréal les 18 et 19 juin 1997. Montréal, IFDEC, 23 p.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS (2010). *Rapport annuel 2009-2010*, Québec, Ministère de la famille et des aînés, 90 p. http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/rapport_annuel_gestion_2009-2010.pdf

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS (2004). *Portrait L'offre de services de garde en milieu communautaire. Portrait*, Québec, 53 p. http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SG_offre_service_garde_milieu_communautaire_27-09-04.pdf

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA FAMILLE (2003). *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde à l'enfance*, Consultation 2003, Québec, Gouvernement du Québec, 36 p. (http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_scenarios_financement_developpement_SG.pdf - consulté le 5 mai 2011).

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA FAMILLE (2003). *Scénarios de développement et de financement pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services de garde à l'enfance*, Consultation 2003, Québec, Gouvernement du Québec, 36 p. (http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_scenarios_financement_developpement_SG.pdf - consulté le 5 mai 2011).

OSTROM, Elinor (2005). *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press. 376 p.

SOCIÉTÉ RADIO-Canada (1997). « Des places à 5\$ », *Téléjournal*, 27 janvier 1997. Personnes ressources : Bernard Derome et Louis Beaudoin.

http://archives.radio-canada.ca/version_print.asp?page=1&IDLan=0&IDClip=11671&IDDossier=0&IDCat=226&IDCatPa=152

SOCIÉTÉ RADIO-Canada (1974). « Les parents critiquent le plan Bacon », Archives de la SRC, Date de diffusion 21 mai 1974 (<http://archives.radio-canada.ca/societe/famille/clips/11669/>).

VAILLANCOURT, Yves et Louis FAVREAU (2001). « Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire », in *Revue internationale d'économie sociale*, n° 281, pp. 69-83.

VAILLANCOURT, Yves et Christian JETTÉ avec la collaboration de Philippe LECLERC (dirs), *Les arrangements institutionnels entre l'État québécois et les entreprises d'économie sociale en aide domestique. Une analyse sociopolitique de l'économie sociale dans les services de soutien à domicile*, Montréal, Éditions Vie Économique (EVE), 2009, 178 p.

VENNE, Michel (2005). « Lettre à Madame la Ministre », 20 juin 2005, cité par Claudette PITRE-ROBIN (2006), « Rêver, construire, détruire », *Le Bulletin du Regroupement des centres de la petite enfance de la Montérégie* (octobre 2005) (<http://www.rcpem.com/lectures/rever.pdf> - consulté le 10 mai 2012).