



# À peine dix ans d'écoules : l'histoire du Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance

## Message du conseil d'administration

Le Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance (CSRHSGE) a été le premier organisme dont le mandat en propre était de s'attaquer aux problèmes de ressources humaines dans le secteur des services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE) au Canada. L'organisme a été actif de 2003 à 2013 et s'est dissous lorsque Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) a mis fin au financement de base des conseils sectoriels et que les critères de financement des projets ont été modifiés. Avant de mettre un terme aux activités de l'organisme, son conseil d'administration a décidé qu'il y avait lieu de produire un document pour décrire l'héritage du CSRHSGE, commençant par le récit de ce qui a conduit à sa fondation jusqu'à ses nombreux accomplissements pour le secteur en matière de ressources humaines.

Les membres du conseil d'administration croyaient qu'il était important de conserver un dossier sur le rôle du conseil sectoriel dans l'avancement de nombreux dossiers liés aux ressources humaines et dans l'étalement des problèmes afférents sur la place publique. Le conseil d'administration estimait que le CSRHSGE avait enrichi et renforcé à bien des égards le secteur des services éducatifs et de garde à l'enfance, depuis l'élaboration de façons de travailler plus collaboratives à la production au cours de son existence d'un éventail impressionnant de recherches, d'outils et de documents importants. Le travail qu'a réalisé le CSRHSGE est considérable. Il a souvent été avant-gardiste, toujours de grande qualité et pertinent aux problèmes auxquels faisait face le secteur en matière de ressources humaines. Le calendrier des réalisations dans ce document présente un sommaire détaillé du travail du conseil sectoriel.

Ce document est une description sans artifice du cheminement de l'organisme relaté du point de vue de nombreuses personnes qui, au fil des ans, ont été étroitement liées au CSRHSGE. La plupart des entrevues se sont déroulées au début de 2012 avant que soit arrêtée la décision de dissoudre l'organisme. Néanmoins, dès le moment où RHDC a annoncé ses

nouvelles règles pour le financement des conseils sectoriels en juillet 2011, il est apparu clairement que le CSRHSGE ne pourrait pas survivre en tant qu'organisme fonctionnel. En septembre 2012, après beaucoup de discussion et après avoir analysé diverses possibilités, c'est avec énormément de réticence que le conseil d'administration a pris la difficile décision de dissoudre le CSRHSGE. Il était clair que l'organisme ne pouvait pas survivre à moins de trouver une façon d'assurer l'excellence et la pertinence de son travail, deux éléments fondamentaux sur lesquels le conseil sectoriel avait bâti sa réputation.

Comme l'indique ce document, le conseil sectoriel a fait face à de nombreux défis avant sa création et après avoir été mis en place. En surmontant ces défis par la collaboration et de façon inclusive, le CSRHSGE est devenu un organisme plus efficace et plus solide. Nous avons de nombreuses raisons de nous féliciter. En premier lieu, le CSRHSGE a développé une connaissance plus approfondie des problèmes auxquels faisait face le secteur des SÉGE en matière de ressources humaines ainsi que des besoins des intervenants. Le CSRHSGE a également forgé beaucoup de relations et de liens privilégiés avec les acteurs du milieu impliqués dans ses projets et ses initiatives. Le CSRHSGE et le secteur ont bénéficié de façon incalculable de l'appui du personnel du Programme des conseils sectoriels pour le développement des ressources humaines de RHDC ainsi que du financement considérable qui leur a été consenti.

Le travail du conseil sectoriel a contribué de façon marquée à une plus grande reconnaissance de la main-d'oeuvre des SÉGE et de son rôle fondamental dans la qualité des services offerts aux enfants et à leurs familles. Nous sommes attristés par le grand vide que laissera la dissolution de l'organisme, mais nous croyons que l'héritage du CSRHSGE se prolongera dans le temps et que les outils créés continueront à servir pour des années à venir.

## Les quatre organisations

Bien avant la fondation du CSRHSGE, de nombreuses personnes et organisations croyaient qu'il était important

de travailler ensemble pour doter le secteur des services de garde à l'enfance d'une main-d'oeuvre de qualité. Toutes et tous étaient très conscients des défis de longue date et considérables que soulevait la coopération étant donné les différences d'opinions et d'approches et la fragmentation du secteur. Néanmoins, suivant un long cheminement parfois chaotique, ce qui avait semblé pratiquement impossible à réaliser se concrétisa et le CSRHSGE fut créé en 2003.

Comment l'idée d'un conseil sectoriel pour les services de garde à l'enfance est-elle née? Pourquoi était-il important de créer un tel organisme? Qu'est-ce que cela représentait de participer à une démarche qui, éventuellement, conduira à la création du conseil sectoriel? Quatre organisations : la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance (FCSGE), l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE), le Congrès du travail du Canada (CTC) et la Confédération des syndicats nationaux (CSN) ont été de la partie dès le début de l'aventure. Elles étaient représentées au comité de direction de l'étude sectorielle, composé de 34 membres, et au comité de transition, composé de 11 membres. Ces comités ont mis en place la structure de la table ronde pour le développement des ressources humaines du secteur des services de garde à l'enfance (prédécesseur du conseil sectoriel) et ont défini les règles de nomination au conseil d'administration pour s'assurer qu'il représentait bien les régions et les divers acteurs du milieu. Ces quatre organisations ont également fait partie de la table ronde et, plus tard, du Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance. Leurs représentantes parlent des débuts et de l'impact du CSRHSGE.

### **Au début**

#### **Fédération canadienne des services de garde à l'enfance (FCSGE)**

C'était en 1996, et le comité exécutif de la FCSGE rencontrait le ministre du Développement des ressources humaines du Canada, Lloyd Axworthy.

« Nous voulions lui parler des problèmes que vivaient les services de garde à l'enfance et lui expliquer à quel point le secteur était sous-financé et ses travailleuses, peu valorisées », explique Joanne Morris, ex-présidente du CSRHSGE, et membre de l'exécutif de la FCSGE à l'époque. (Présentement, Joanne enseigne au département d'éducation à la petite enfance au College of the North Atlantic.) « Soudainement, il a dit :

“nous avons besoin d'un conseil sectoriel”. Nous ne savions pas de quoi il parlait ou ce qu'était un conseil sectoriel ».

En fait, une succession d'événements venaient d'être mis en branle qui conduiraient (i) à la publication dans les deux années qui ont suivi de la première étude sectorielle intitulée *Le secteur des services de garde à l'enfance : de la reconnaissance à la rémunération de sa main-d'oeuvre* et (ii) à la mise en oeuvre de sa principale recommandation, à savoir la création d'un conseil sectoriel.

La FCSGE avait toujours cru en la nécessité d'un organisme consacré aux problèmes liés aux ressources humaines dans le secteur des services de garde. La FCSGE faisait pour sa part la promotion de services de garde de qualité et elle considérait que les personnes oeuvrant dans le secteur étaient le facteur clé de cette qualité.

La FCSGE s'était intéressée à l'éducation et à la formation et à d'autres aspects des ressources humaines, mais elle n'avait jamais pu couvrir la gamme complète de questions afférentes aux RH, précise Don Giesbrecht, président-directeur général de la Fédération. Don Giesbrecht est devenu membre du conseil d'administration du CSRHSGE en 2012.

« Une des grandes forces de la FCSGE a toujours été sa capacité de rassembler le secteur pour discuter de ses problèmes. Or, le recrutement et la rétention de la main-d'oeuvre se retrouvaient toujours au coeur des préoccupations du secteur. La Fédération a tenté de remédier à ces problèmes, mais, au fil du temps, elle est arrivée à la conclusion que pour les régler il fallait faire plus que ce qu'elle était en mesure de faire ».

#### **Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE)**

L'ACPSGE s'estimait un « partenaire naturel » de tout organisme qui travaillerait à améliorer la reconnaissance des éducatrices, la rétention de la main-d'oeuvre et la rémunération du personnel, explique Debra Mayer, ex-présidente du conseil d'administration de l'ACPSGE et, présentement, conseillère en matière d'éducation à la petite enfance pour le gouvernement du Manitoba. Le mandat de l'ACPSGE consistait à militer pour un système pancanadien de services de garde à l'enfance universellement accessibles, abordables, sans but lucratif, inclusifs et de qualité. Le respect et la valorisation des personnes qui travaillaient dans le domaine et une juste rémunération faisaient implicitement partie de son mandat.

« La mise sur pied de la table ronde pour le développement des ressources humaines dans le secteur des services de garde à l'enfance [avril 2000] a eu pour effet de créer une interface entre le milieu des services de garde, les syndicats qui en représentaient des segments et le mouvement plus vaste de promotion et de défense des services de garde », précise Debra Mayer, qui siégeait à la table ronde en 2002-2003. « Beaucoup de militantes étaient féministes. Elles visaient le traitement équitable des femmes et, notamment, le traitement équitable des travailleuses en garderie, qui s'occupaient de leurs enfants. La majorité abordait la question du point de vue d'un parent ou sous l'angle de la justice sociale.

Debra Mayer soutient que l'ACPSGE a contribué énormément à la table ronde et plus tard au conseil sectoriel. L'ACPSGE savait comment travailler sur le terrain avec les gens de la base. Elle savait communiquer efficacement avec le milieu. Et elle avait de l'expertise en politique et en analyse. Elle comprenait l'impact des politiques publiques sur les ressources humaines et son expérience sur le plan du développement organisationnel, comme l'adoption de règlements généraux, était un atout précieux. L'ACPSGE était une « coalition de coalitions », explique Debra Mayer et « dans une certaine mesure, c'était le cas du conseil sectoriel ».

### **Congrès du travail du Canada (CTC)**

Le mouvement syndical a toujours considéré que les services de garde sont un soutien important pour les travailleuses et les travailleurs syndiqués et pour leurs enfants. Aussi, plusieurs syndicats représentent des travailleuses et des travailleurs en garderie. Ainsi, lorsque Ressources humaines et Développement social Canada a demandé à la syndicaliste Jamie Kass de siéger au comité de direction de l'étude sectorielle, elle a immédiatement dit oui.

« Il arrivait souvent que les syndicats se sentent en marge des services de garde et des problèmes qui s'y vivaient. Nous travaillions beaucoup avec les organismes de défense et de promotion », raconte Jamie Kass, qui était alors agente d'éducation pour le Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2204 (représentant les travailleuses et travailleurs en garderie dans Ottawa-Carleton) et qui est actuellement coordonnatrice pour la garde d'enfants du Syndicat des travailleurs et des travailleuses des postes. « C'était plus difficile de travailler avec certaines autres parties du secteur, mais le marché du travail, nous connaissions cela parce que c'est ce que nous faisons.

J'avais le sentiment que les syndicats pouvaient jouer un rôle constructif à cause de notre connaissance du secteur et de l'analyse sexospécifique que nous en faisons. Aussi, nous avons une bonne compréhension des problèmes de ressources humaines, des salaires et des avantages sociaux, de l'éducation et de la formation, de la santé et de la sécurité au travail. C'était une occasion que nous ne pouvions pas laisser filer ».

Jamie Kass a été nommée au comité de direction à titre de représentante du CTC. Elle a siégé au comité de transition puis à la table ronde et enfin au conseil d'administration du CSRHSGE.

La mise sur pied du conseil sectoriel a provoqué des débats captivants sur le rôle des organisations en général et sur celui des syndicats en particulier.

« Le point de vue des syndicats, un point de vue partagé par le conseil sectoriel, était qu'ils allaient représenter les éducatrices et les éducateurs à la petite enfance, qu'ils soient syndiqués ou non », précise Jamie Kass. « Le conseil sectoriel devait reposer sur les organisations et non pas être simplement constitué d'individus réunis pour définir des orientations et des questions importantes. Ces organisations étaient celles qui possédaient le savoir, qui avaient des membres et qui représentaient leur secteur ».

### **Confédération des syndicats nationaux (CSN)**

La CSN fut invitée à siéger au comité de direction de la première étude sectorielle étant donné qu'elle représentait le plus grand nombre d'éducatrices et d'éducateurs à la petite enfance syndiqués au Québec. C'était une période de transformation pour les services de garde au Québec. Le syndicat avait élaboré deux ans auparavant une politique intégrée en matière de garde à l'enfance. Et un an plus tard, le gouvernement du Parti québécois allait introduire sa politique familiale, qui a donné naissance au réseau de services de garde éducatifs à cinq dollars par jour (maintenant à sept dollars par jour).

« C'était des années d'effervescence », raconte Josée Roy, adjointe au comité exécutif de la CSN et ex-membre du conseil d'administration du CSRHSGE. « Nous souhaitions participer parce que ce type d'étude sur la main-d'oeuvre était une première et aussi parce que c'était une occasion pour nous de connaître le secteur dans le reste du Canada et de recueillir de l'information ».

Selon Josée Roy, la CSN croyait que l'étude sectorielle sur les services de garde de 1996 ne ferait pas que dresser le portrait d'une main-d'oeuvre à prédominance féminine et faiblement rémunérée, mais que, ce faisant, « elle serait une première étape importante vers la reconnaissance de ces travailleuses et travailleurs ». La CSN a beaucoup parlé des résultats de l'étude sectorielle à ses membres et à son groupe de travail sur la garde à l'enfance. Elle les a aussi utilisés pour défendre la cause des travailleuses et des travailleurs en garderie.

Le syndicat a continué de travailler avec le comité de transition et la table ronde pendant les sept années qui ont suivi et, en 2003, il a été un des membres fondateurs du CSRHSGE.

### ***Ce que cela représentait***

#### **Fédération canadienne des services de garde à l'enfance**

La relation entre le CSRHSGE et la FCSGE a été un « excellent partenariat », dit Don Giesbrecht, qui croit que la recherche et les données produites par le conseil sectoriel ont renforcé la crédibilité de l'ensemble du secteur.

« Par exemple, j'ai souvent utilisé les normes professionnelles pour parler de la complexité du travail des éducatrices à la petite enfance. Ça rend les choses concrètes de pouvoir dire "voici ce qu'on fait dans une journée typique". Aussi, grâce aux données de l'étude sur le marché du travail, une pièce centrale, nous pouvions parler avec certitude de la situation de la main-d'oeuvre à l'échelle du pays, de ce qui se passait sur le terrain et des problèmes de rétention. »

Selon Don Giesbrecht, les études et les outils produits par le CSRHSGE ont fait avancer le secteur en augmentant les connaissances à son sujet, en approfondissant l'analyse et en proposant un cadre référentiel uniforme pour les normes professionnelles, les titres de compétence et la formation. « Ces outils ont été très utiles pour les employeurs et les employées, les décideurs, les chercheurs et les établissements d'enseignement postsecondaire qui les ont utilisés pour uniformiser leurs approches et leurs solutions en matière de ressources humaines dans le secteur ».

#### **Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance**

« Le CSRHSGE a permis au secteur de progresser grâce à la production de données et de chiffres concrets pour démontrer qu'il fallait changer les choses », dit Debra Mayer.

« Les données produites étaient un outil très important pour les acteurs du milieu. Parce que le nom de l'ACPSGE était associé à la recherche et aux projets du conseil sectoriel, des publics qui n'étaient pas au courant de nos revendications en ont entendu parler pour une première fois ».

Pour Debra Mayer, la force du conseil sectoriel venait de l'intégration des différentes parties du secteur. « Le conseil sectoriel a fourni l'argent et les structures nécessaires pour regrouper à l'échelle pancanadienne des leaders de différentes parties du secteur, permettant ainsi de bâtir une capacité d'agir collective qui autrement n'aurait jamais existé. Autour de la table du conseil sectoriel, les représentantes des différentes parties du secteur élargissaient leurs horizons à mesure qu'elles entendaient les autres parler de leurs difficultés et de leurs réussites.

En 2009, quand le conseil sectoriel a publié le rapport *Comprendre la pénurie de main-d'oeuvre dans le secteur des SÉGE et y faire face*, l'ACPSGE a pris la difficile décision de se retirer du conseil d'administration du CSRHSGE pour pouvoir s'acquitter librement et fidèlement de son mandat consistant à revendiquer des politiques progressistes. L'association ne pouvait pas accepter les contraintes à sa réaction publique aux résultats du rapport que lui imposait son statut de membre du conseil d'administration du CSRHSGE. De plus, l'ACPSGE ne voulait pas nuire au financement du conseil sectoriel.

« Nous [l'ACPSGE] étions poussés dans nos derniers retranchements, là où nous ne pouvions plus faire de compromis sur les valeurs et les convictions fondamentales de notre organisation », explique Debra Mayer. Le conseil sectoriel a senti qu'il perdait un partenaire respecté et important, mais il comprenait les raisons de cette décision difficile à prendre.

#### **Congrès du travail du Canada (CTC)**

Même si le CTC était d'avis que la transition de table ronde à conseil sectoriel était une avancée positive, les paramètres du Programme des conseils sectoriels soulevaient un certain nombre de difficultés, souligne Jamie Kass.

Une de ces difficultés concernait les questions que pouvaient aborder les conseils sectoriels, c'est-à-dire leur « trousse d'outils » comme on disait dans le milieu, c'est-à-dire la formation, le développement des compétences et les normes professionnelles. « Le Programme des conseils sectoriels

voulait qu'on se penche sur les problèmes des ressources humaines, mais il n'était pas question d'aborder les questions afférentes à la négociation collective comme les salaires, les avantages sociaux et les régimes de retraite. Or, ces questions étaient cruciales pour notre secteur non seulement sous l'angle de l'équité, mais aussi pour s'attaquer au problème pressant et de longue date de la rétention de la main-d'oeuvre », explique Jamie Kass. Elle a souligné, par ailleurs, que dans la plupart des autres secteurs, les questions afférentes aux négociations collectives n'étaient pas aussi étroitement liées aux politiques gouvernementales et au financement public que dans le secteur des services de garde à l'enfance. De plus, il fallait tenir compte de problèmes de compétences et de responsabilités respectives.

Un autre paramètre difficile à concilier : les conseils sectoriels financés par le gouvernement ne pouvaient pas faire de revendications. « Mais voilà, nous avons dit que la main-d'oeuvre était d'une telle importance pour la qualité des services de garde qu'il fallait militer en sa faveur. Dans le secteur des services de garde, même les employeurs revendiquent. Cette question a été un des plus grands irritants.

Toutefois, Jamie Kass croit qu'en général le travail du conseil sectoriel a été extrêmement bénéfique pour beaucoup d'organismes qui font d'une part la promotion du rôle crucial des éducatrices et des éducateurs pour la qualité des services de garde et d'autre part de l'impact social et économique du secteur en tant que tel.

« Les paramètres de la "boîte à outils" nous ont effectivement obligés à nous occuper d'autres problèmes et à être plus créatifs. Et même si nous [membres du conseil d'administration et des différentes parties du secteur] connaissions bien le secteur, RHDCC nous a dit qu'en tant que conseil sectoriel, "il ne suffisait pas d'affirmer des choses de façon anecdotique, il fallait les démontrer. Les conseils sectoriels doivent faire de la recherche". La recherche que nous faisons nous fournissait à nous, ainsi qu'à beaucoup d'autres, des données additionnelles à utiliser, par exemple, pour concevoir des stratégies de recrutement et de rétention ou arguer en faveur d'accroître le respect et la reconnaissance à l'endroit de la main-d'oeuvre du secteur ».

### **Confédération des syndicats nationaux**

Il y avait au Québec beaucoup de conseils sectoriels, mais aucun pour les services de garde, a dit Josée Roy.

La CSN estime qu'elle a bénéficié de sa participation à l'étude sectorielle et au conseil sectoriel. Par ailleurs, le syndicat a apporté beaucoup au travail du CSRHSGE. Le syndicat a fait profiter le conseil sectoriel de l'expérience qu'il avait à travailler avec des groupes de femmes et des coalitions et à parvenir à des consensus. La CSN avait une bonne analyse et une connaissance approfondie des besoins des travailleuses et des travailleurs entourant les salaires, les avantages sociaux et les conditions de travail (et les stratégies pour réaliser des avancées dans ces domaines). Elle avait également une idée de la façon d'organiser et de livrer des services de garde en tant que programme social.

Au moment où la CSN s'est retirée du conseil sectoriel en septembre 2008, le paysage avait changé au Canada et au Québec. Josée Roy a dit qu'à ce moment-là, l'approche en matière de services de garde dans le reste du Canada était si différente de celle du Québec qu'il y avait de moins en moins d'avantages, de part et d'autre, à ce que la CSN continue d'y siéger.

Sans compter que la CSN consacrait beaucoup de son temps à s'opposer aux changements qu'on envisageait d'apporter au réseau québécois de services de garde à l'enfance. « Il y avait beaucoup de travail à faire pour s'assurer de protéger les gains acquis de chaudes luttes. Nous devions décider où placer nos efforts et nous avons décidé de nous concentrer sur le Québec ».

### **Une structure diversifiée et inclusive**

Dès sa création en 2003, le CSRHSGE s'est consacré à s'assurer que son conseil d'administration reflète la riche diversité du secteur des services de garde à l'enfance au pays. Le conseil d'administration tenait à travailler en collaboration, ce qui n'était pas toujours facile à faire vu les différentes approches des diverses représentantes sectorielles assises autour de la table.

Quiconque souhaitait siéger au conseil d'administration du CSRHSGE comme administratrice ou administrateur par mandat devait d'abord soumettre une demande. Un comité de nomination examinait minutieusement les demandes reçues et les approuvait avec le souci de s'assurer que le conseil d'administration était représentatif du Canada dans son ensemble, des établissements d'enseignement postsecondaire et des différentes parties du secteur tout en respectant la structure décrite plus loin.

Selon la directrice générale du CSRHSGE Diane Carter, c'est cet engagement en faveur de la diversité et son approche collaborative qui ont permis au conseil sectoriel de toujours avoir un « conseil d'administration extrêmement fonctionnel, composé d'intervenants diversifiés et bien informés capables de trouver des terrains d'entente et de travailler de façon consensuelle ».

Denise Gilbert, présidente du CSRHSGE et directrice générale de Schoolhouse Playcare Centres, croit pour sa part « que les membres du conseil d'administration partageaient une même passion et des philosophies similaires de sorte qu'ils étaient à même de régler leur différends dans le respect et la compréhension ».

La structure originale du conseil d'administration comportait de 18 à 20 membres :

- Douze administratrices nommées par les organisations :
  - Trois représentantes de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance
  - Trois représentantes de la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance
  - Six représentantes des principaux syndicats représentant des travailleuses et des travailleurs en garderie : deux du Syndicat canadien de la fonction publique, deux de la Confédération des syndicats nationaux et deux du Syndicat national des employés et employés généraux du secteur public.
- Six à huit administratrices par mandat, y compris une administratrice d'office représentant les directions des programmes de services de garde provinciaux et territoriaux.

Un conseil exécutif dirigeait le travail du conseil sectoriel entre les réunions du conseil d'administration. Élu par le conseil d'administration, le conseil exécutif était composé d'une part égale de membres provenant des organisations de services de garde, des syndicats et du groupe d'administratrices par mandat. La structure du conseil d'administration du CSRHSGE étant assez inhabituelle, il fallait un certain temps aux nouveaux membres pour s'y habituer.

« Lorsque je suis arrivée au conseil d'administration à titre d'administratrice par mandat, j'avais parfois l'impression que

la voix des organisations était plus forte que la nôtre, mais au fil du temps j'en suis venue à reconnaître la valeur de ces organisations et leur rayonnement », a dit Denise Gilbert. « Si je le regarde de ce point de vue, je réalise que, comme employeur seul, je pouvais rejoindre mes réseaux locaux, mais que je n'avais pas le rayonnement des organisations. Nos deux perspectives étaient cruciales ».

En 2010, la représentation des organisations ayant changé, un examen de la gouvernance fut effectué et une nouvelle composition du conseil d'administration fut recommandée.

« Notre nouvelle représentation est le résultat d'une recommandation de RHDCC, qui souhaitait la parité au conseil d'administration entre les employeurs et les autres acteurs du secteur », précise Diana Carter. Le conseil d'administration de 2011-2012 comptait quatorze membres et la moitié d'entre eux était des employeurs.

### La base : les études sectorielles

La première étude sectorielle, *La main-d'oeuvre des services de garde : de la reconnaissance à la rémunération* était innovatrice à deux égards à tout le moins : (i) il s'agissait de la première étude sectorielle portant sur les travailleuses et les travailleurs en petite enfance (ii) elle était dirigée par un comité de 34 membres représentant l'ensemble des acteurs du domaine : les services de garde réglementés en garderie et en milieu familial, les services de garde scolaire, les centres de ressources et la garde informelle et non régie. Le comité de direction comptait aussi des représentantes du milieu syndical, des établissements d'enseignement postsecondaire et du gouvernement.

La diversité du secteur (on parle souvent d'une mosaïque) correspondait également aux différentes façons de financer et d'offrir les services de garde et aux termes employés pour désigner les divers services et leurs fournisseurs, dépendamment de l'endroit où l'on se trouvait au Canada.

« Imaginez la tâche pour convaincre tout le monde de participer », souligne Jane Beach, une des chercheuses ayant réalisé cette première étude sectorielle. Madame Beach a par la suite réalisé beaucoup d'autres recherches pour le conseil sectoriel. « C'était la première fois qu'on étudiait ainsi la main-d'oeuvre du secteur. À cause de la taille imposante du comité de direction, des différentes perspectives, approches

et priorités des membres, il n'a pas toujours été facile de s'entendre sur les priorités.

L'étude a été rendue publique en 1998 au moment où une autre recherche importante portant sur le financement, les salaires et les conditions de travail dans le secteur, *Oui, ça me touche!*, était entreprise. Les deux études se renforçaient et se complétaient l'une et l'autre et, grâce à elles, les médias et le public ont pris conscience comme jamais auparavant du rôle et de l'importance des personnes qui travaillaient en services de garde.

*Le secteur des services de garde à l'enfance : de la reconnaissance à la rémunération de sa main-d'oeuvre* mettait en relief pour une première fois la taille du secteur. On apprenait tout à coup que le secteur des services de garde à l'enfance comptait plus de 300 000 travailleuses et travailleurs et qu'il était au 9<sup>e</sup> rang des plus grands groupes professionnels à prédominance féminine.

« C'était la première fois qu'on examinait la main-d'oeuvre élargie en tant que secteur », explique Jane Beach. Nous savions que le vieillissement de la population, la pénurie de main-d'oeuvre et les lacunes dans les compétences étaient des problèmes auxquels faisaient face beaucoup d'autres professions, mais les données de l'étude sectorielle ont indiqué à quel point ils étaient un enjeu crucial pour le secteur des services de garde. »

Suivant cette étude, le secteur a commencé pour la première fois à se servir de l'information sur le marché du travail et de sa terminologie. « Cela nous a aidés à accéder au rang de profession », dit Jane Beach.

Les 23 recommandations de l'étude sectorielle étaient réparties en cinq catégories : 1. politiques publiques, mesures législatives et financement 2. infrastructure 3. salaires, avantages sociaux et conditions de travail 4. formation et scolarité et 5. recherche. L'initiative que devraient prendre les gouvernements en matière de politiques publiques ainsi que les investissements requis pour que les services de garde soient abordables, accessibles et de qualité et la main-d'oeuvre bien rémunérée, compétente et stable y ont été soulignés à grands traits

L'étude (i) nous a permis d'acquérir de nouvelles connaissances et de mieux comprendre le secteur (ii) a mis en relief des problèmes qui existaient depuis longtemps, mais dont l'importance était dorénavant validée par des chiffres (iii) a jeté

les bases d'un programme de recherches pour l'avenir (iv) et a conduit à la mise en oeuvre de la principale recommandation de l'étude, à savoir la création d'un conseil sectoriel.

### ***La deuxième étude s'appuie sur la première***

Avançons de six ans. Nous sommes en novembre 2002 et une mise à jour de l'étude sectorielle vient d'être approuvée par RHDCC. À ce moment, la table ronde pour le développement des ressources humaines dans le secteur des services de garde, composée de 15 membres, existait depuis deux ans et demi et allait, au cours de la prochaine année, devenir un conseil sectoriel.

L'étude sectorielle actualisée, *Un travail à valoriser : la main-d'oeuvre du secteur des services de garde au Canada* a été rendue publique lors d'un congrès national sur la garde à l'enfance tenu à Winnipeg au moment même où des ententes bilatérales sur les services de garde se négociaient entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires. Son plus important constat, et de loin le plus grave, était que seulement la moitié des diplômées en éducation à la petite enfance travaillait encore dans le secteur une fois leur diplôme en poche. « Notre rapport arrive à point nommé », déclarait à l'époque Joanne Morris, présidente du conseil sectoriel. « Comme le gouvernement fédéral commence à concrétiser sa promesse de créer un programme national de garde à l'enfance, il est d'autant plus urgent de trouver des moyens de s'assurer une main-d'oeuvre compétente et durable pour fournir des services de garde de qualité ».

L'étude formulait huit recommandations pour outiller le conseil sectoriel afin qu'il élabore un plan concret pour recruter et retenir dans le secteur des personnes compétentes et qualifiées. Les recommandations s'articulaient autour du besoin de politiques publiques cohérentes et de financement suffisant pour les services de garde, de l'amélioration des salaires et des avantages sociaux de la main-d'oeuvre, de l'adoption d'une stratégie pour stimuler le recrutement et la rétention, de l'amélioration des pratiques de direction et enfin de l'établissement de partenariats avec les milieux de l'éducation et de la recherche, les ministères et les domaines connexes.

« En nous appuyant sur les recommandations de l'étude et sur les rapports complémentaires qui en ont découlé, nous avons mis au point une stratégie décrivant les différents types d'initiatives qu'il fallait entreprendre », dit Diane Carter,

directrice générale du CSRHSGE. Aujourd'hui, je pense que l'existence d'une longue liste de projets et d'initiatives à mettre en oeuvre et le fait que nous les ayons réalisés sont des facteurs éloquentes en soi. »

### Parvenir au consensus dans la diversité

Le conseil sectoriel a toujours été fier de sa démarche consensuelle pour prendre des décisions, d'autant plus que les membres du conseil d'administration provenaient de différentes parties du secteur et avaient souvent des points de vue différents. Son efficacité a été telle que les membres du conseil d'administration ne se rappellent que quelques fois où le consensus n'a pas été possible et qu'il a fallu passer au vote.

« Nous avons eu un conseil d'administration hautement performant dont les membres ont toujours su trouver des terrains d'entente », dit Diana Carter, directrice générale du CSRHSGE.

Cette capacité de trouver des terrains d'entente a pris du temps à se développer. La base en a été jetée dans les premiers temps, avant la création du CSRHSGE. Pour faire le travail, le comité de direction de l'étude sectorielle (1996-1998), le comité de transition (1998-2000) et la table ronde (2000-2003) ont eu à faire face à des questions qui pouvaient s'avérer litigieuses. Les difficultés et les leçons apprises dans les premiers temps ont été utiles pour apprendre à fonctionner par consensus.

« Le comité de direction de l'étude sectorielle était énorme », dit Joanne Morris, ex-présidente du conseil d'administration du CSRHSGE. « Nous ne savions pas comment diriger une étude sectorielle. Nous ne travaillions pas bien ensemble et les tensions étaient fortes ».

Il existait des tensions entre les organisations et les représentantes des différentes parties du secteur et des divergences de philosophies, de façons de travailler et de priorités. La définition du secteur était une des grandes difficultés.

Quelle place devait occuper la garde en milieu familial non régie puisque, de par sa nature même, elle était difficile à cerner, elle ne faisait pas l'objet d'exigences officielles et elle n'était pas organisée? « Tout le monde acceptait d'inclure les services de garde en milieu familial réglementés et les garderies, mais l'inclusion de la garde non régie soulevait

beaucoup de tensions. Au bout d'un certain temps, le projet au complet s'est quasiment effondré », raconte Jamie Kass, membre du conseil d'administration du CSRHSGE.

Durant cette période, RHDCC a financé la FCSGE pour réaliser une enquête dans le secteur de la garde en milieu familial non régie, mais le comité de direction ne l'a pas appuyée jugeant que l'enquête ne pouvait pas être représentative. Finalement, la garde non régie n'a pas fait partie du travail du conseil sectoriel.

La présidente du comité de direction de l'étude sectorielle, du comité de transition et, plus tard, de la table ronde était Gyda Chud, doyenne du département d'éducation permanente du Collège communautaire de Vancouver, maintenant à la retraite et enseignante pendant 35 ans au programme d'éducation à la petite enfance du collège. « Ce rôle de présidente a sans doute été le plus exigeant de ma vie », a-t-elle expliqué. « J'essayais d'y appliquer les meilleures valeurs et pratiques enseignées en éducation à la petite enfance. Je dois dire qu'elles m'ont été d'un précieux secours : beaucoup d'écoute active, du respect, de l'ouverture à la diversité, répondre de manière réfléchie et consacrer beaucoup de temps à se donner des « règles internes » pour interagir au sein du groupe de la manière la plus respectueuse possible. Quand je réfléchissais à mon rôle durant une pause ou lorsque j'étais sur le point de m'endormir en pensant à la manière de régler un problème en particulier, les concepts de collaboration et de diversité me guidaient. »

Une autre difficulté pour les membres du comité de direction consistait à demeurer centrés sur les problèmes liés RH. « Nous étions toujours en train d'essayer de résoudre tous les problèmes du secteur; c'est ce qui causait une partie des tensions », dit Joanne Morris. « Les personnes avaient du mal à limiter leurs commentaires. Nous voulions aborder la question des garderies à but lucratif versus les garderies sans but lucratif, celle de l'universalité et celle des services de garde régis versus la garde non régie, beaucoup de sujets conflictuels, au lieu de nous concentrer sur les buts et les problèmes que nous avions en commun. »

Après la publication de l'étude sectorielle en 1998, un comité de transition a été mis sur pied pour analyser la faisabilité de créer un conseil sectoriel. (En fin de compte, le comité a recommandé la création d'une table ronde, car à cette époque il existait une règle selon laquelle les conseils sectoriels devaient devenir autosuffisants dans les six années suivant

leur création.) Le comité de transition était connu sous le nom du groupe des onze. Il était composé de représentantes de la FCSGE, de l'ACPSGE, du CTC et de la CSN, et de personnes représentant les garderies, la garde en milieu familial, la garde non régie, les établissements d'enseignement et le gouvernement.

L'approche de la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, qui était axée sur la qualité des services, l'éducation, la formation du personnel et le regroupement des associations provinciales de services de garde, différait de celle de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, laquelle militait en faveur d'un programme universel de services de garde à l'enfance financés par l'État. De plus, initialement, les deux organisations nationales se sont demandé si le conseil sectoriel n'allait pas venir jouer dans leur platebande et bénéficier de fonds qui leur étaient destinés.

Aussi, tous ne voyaient pas de la même façon la place des syndicats au sein du conseil sectoriel.

Pour sa part, la participation du secteur à but lucratif au conseil d'administration du conseil sectoriel souleva beaucoup moins de controverses. « Le secteur à but lucratif n'avait pas d'organisation ou de structure [nationale] pour le représenter », dit Gyda Chud. « Nous avons décidé que l'important n'était pas tellement le fait que le secteur à but lucratif siège au conseil d'administration, mais plutôt qu'il soit compris dans nos initiatives, car nos recherches devaient être aussi inclusives que possible ».

Malgré beaucoup de débats difficiles, les personnes autour de toutes ces tables n'ont jamais vraiment perdu leur point de mire. Elles étaient résolument engagées dans la démarche et elles savaient que, si elles réussissaient, les services de garde s'en porteraient beaucoup mieux.

« Tout ce qui a mené à la création du conseil sectoriel est un gage du professionnalisme élevé et de l'attitude respectueuse de toutes les intervenantes », dit Kathleen Flanagan. « L'idée n'était pas de se faire concurrence entre organisations ou individus, mais bien d'avancer vers un même but et une vision commune ».

Et tous ces efforts ont porté des fruits. Gyda Chud a dit qu'un des premiers accomplissements de la table ronde et, plus tard, du conseil sectoriel a été de réunir autour d'une même table et pour la première fois le point de vue d'organisations

de services de garde, à savoir la FCSGE et l'ACPSGE, du mouvement syndical et du Québec par l'entremise de la CSN. « Cela ne s'était jamais produit officiellement. C'est une grande réussite qui aura des retombées à long terme. »

Et puis, tous ces débats ont eu leur côté positif.

« Je pense que nous avons aimé la discussion », dit Jamie Kass. « Les gens disent toujours "Mais, ça vous passionne toutes tellement". Nous avons mis beaucoup de temps à vider les questions et toujours de façon très respectueuse. Il y avait parfois beaucoup d'émotions, mais ce n'était jamais méchant ».

Selon Jamie Kass, Gyda Chud et Joanne Morris ont toujours réussi à gérer les tensions et les conflits de manière à ce que le groupe parvienne à des consensus. « Au fond, Gyda et Joanne croyaient en des politiques publiques éclairées et elles étaient extraordinairement douées ».

Plus tard, les membres du conseil d'administration sont passés maîtres à exprimer leurs opinions personnelles et à écouter celles des autres tout en faisant avancer la discussion vers un consensus.

« Je pense que nous avons appris à souhaiter que ces différentes opinions s'expriment. Nous y avons mis beaucoup d'effort », dit Denise Gilbert, présidente du CSRHSGE. « Ça peut être très difficile. Cela étant dit, si nous avons été capables de travailler ensemble, c'est parce que nous avons toutes, à la base, des convictions philosophiques profondes entourant la garde à l'enfance ».

Les discussions au conseil d'administration ouvraient aussi la porte à l'innovation et aux idées nouvelles.

« C'est dans ce cadre que la créativité peut surgir », dit Diana Carter. « La divergence d'opinions est très saine. Autrement, si nous avons une façon unique de faire les choses, cela devient unidimensionnel. Avoir un conseil d'administration aussi représentatif de la grande diversité canadienne et voir que les gens se reconnaissent dans le travail du conseil sectoriel est extrêmement satisfaisant. Et ce n'est pas arrivé par hasard, mais bien parce que le conseil d'administration était représentatif de différentes perspectives et de divers types d'organisations. Cette diversité a généré un milieu foisonnant d'idées et de manières de penser différentes qui en se rencontrant produisent des stratégies ou des outils ».

## **Influencer les politiques en matière de garde à l'enfance**

Le conseil sectoriel a transformé les choses de bien des façons et une des plus importantes est l'influence qu'il a eue sur les politiques provinciales et territoriales en matière de garde à l'enfance, une influence qui date de la première étude sectorielle.

« Jusqu'à l'étude sectorielle, les problèmes de ressources humaines dans ce secteur n'occupaient pas beaucoup de place », explique Kathleen Flanagan, ex-présidente de la table des directeurs provinciaux et territoriaux des programmes de services éducatifs et de garde à l'enfance et présentement chercheuse dans les domaines de l'éducation préscolaire, de la petite enfance et des politiques familiales. « Avant l'étude sectorielle, les discussions à l'échelle des provinces et des territoires portaient surtout sur les coûts partagés, les critères d'admissibilité aux subventions, l'accessibilité et les subventions de fonctionnement. Nous nous intéressions aux titres de compétence du personnel, mais nous étions peu conscients de l'importance qu'avaient pour les services de garde les questions afférentes aux ressources humaines, notamment les liens entre les salaires, les conditions de travail et la qualité des services. »

Tout cela a commencé à changer quand la recherche a démontré la corrélation entre les titres de compétence des éducatrices et la qualité des services de garde. Au début, il y a eu l'étude *Garde à l'enfance* (1991), puis l'étude sectorielle (1998) et enfin *Oui, ça me touche!* (2000).

« Mais c'est la table ronde et, par la suite, le conseil sectoriel qui n'ont jamais perdu cet angle de vue, à savoir l'importance de s'attaquer aux problèmes de ressources humaines auxquels faisait face le secteur ».

Kathleen Flanagan siégeait au comité de direction de l'étude sectorielle au moment où elle était directrice du Secrétariat de l'enfance à l'Île-du-Prince-Édouard. Puis elle a siégé à la table ronde. Ensuite, elle a été la première directrice provinciale à siéger au conseil d'administration du conseil sectoriel (elle a quitté la fonction publique en 2005). (Le conseil d'administration du conseil sectoriel a toujours compté un directeur provincial territorial comme membre d'office et les comités de direction de tous les projets du CSRHSGE lui réservaient une place.

## **Meilleurs règlements**

Ce n'est pas uniquement à cause du conseil sectoriel qu'on s'est mis à accorder plus d'attention aux questions liées aux ressources humaines dans le secteur de l'éducation à la petite enfance au Canada, mais il reste que « son travail a contribué à changer les choses en profondeur », soutient Kathleen Flanagan. « Maintenant, partout au pays, toutes les provinces et tous les territoires versent des subventions salariales ou disposent de mécanismes et de stratégies pour s'attaquer aux problèmes de ressources humaines, soutiennent la formation et le perfectionnement professionnel et investissent dans des stratégies de recrutement. Ces nouvelles politiques sont le résultat de recherches réalisées dans les années 1990 et s'appuient sur le travail du conseil sectoriel. De plus en plus, les provinces adoptent des règlements en vertu desquels l'ensemble du personnel d'un service de garde doit détenir un niveau quelconque de qualification, même si ce n'est que minimal ».

Selon Kathleen Flanagan, les provinces et les territoires tiennent en « haute estime » le conseil sectoriel et, à n'en pas douter, utilisent les produits de son travail. Par exemple, l'Alberta s'est inspirée de la *Stratégie de sensibilisation à la carrière et de recrutement* du conseil sectoriel pour bâtir sa propre politique de recrutement.

Les travaux de recherche de pointe du conseil sectoriel sur les enjeux émergents seront très regrettés, dit Kathleen Flanagan.

« Je pense que des provinces ressentent déjà le vide. Certaines attendaient le programme d'études (curriculum) pour les gestionnaires [il ne sera pas réalisé] pour soutenir l'introduction d'exigences de formation plus élevées pour les directrices. Elles devront repenser leur façon de procéder puisqu'aucun curriculum ne sera développé ».

Kathleen Flanagan dit que la perte du conseil sectoriel se fera également cruellement sentir à un moment où le secteur de l'éducation est de plus en plus présent en éducation à la petite enfance et services de garde.

« Ces grands changements comportent leur lot de problèmes en matière de ressources humaines et personne ne sera là pour soutenir la recherche entourant la transformation la plus importante à survenir dans le secteur depuis très longtemps ».

### **Sans vous, rien de tout cela n'aurait été possible**

Beaucoup de personnes et d'organismes ont participé au travail du CSRHSGE au fil des ans. Nous sommes profondément reconnaissantes d'avoir pu travailler et contribuer avec vous tous et toutes à faire progresser les questions liées aux ressources humaines dans le secteur des services éducatifs et de garde à l'enfance.

Nous tenons à remercier le personnel du CSRHSGE pour sa compétence, son expertise et son engagement indéfectible à l'endroit du mandat du conseil sectoriel et des personnes qui oeuvrent dans ce secteur.

Nous avons une immense dette de reconnaissance envers toutes les personnes des différentes parties du secteur qui ont siégé à titre de bénévoles au conseil d'administration et qui ont contribué de leur expérience et de leur connaissance du domaine de l'éducation à la petite enfance et des services de garde au cours des dix dernières années. Nos trois présidentes, Gyda Chud, Joanne Morris et Denise Gilbert ont été des modèles d'inclusion, de détermination, d'intelligence et de compassion. Votre leadership, mesdames, a été exemplaire.

Nos sincères remerciements au bailleur de fonds du conseil sectoriel, le gouvernement du Canada, pour le financement

substantiel consenti à notre fonctionnement et à nos projets. Grâce à ce soutien, le CSRHSGE a pu fonctionner et produire un nombre impressionnant de rapports de recherche, d'outils et de documents pour le secteur. Nous sommes également profondément redevables aux analystes du Programme des conseils sectoriels pour leurs conseils, leurs observations et leur soutien au travail du conseil sectoriel

À nos consultantes et consultants en matière de recherche, de politique, de communications, de traduction et de graphisme : Vous avez aidé le CSRHSGE à réaliser les meilleurs produits possible, des produits reconnus dans tout le secteur pour leur grande qualité.

Nous sommes également reconnaissantes à l'endroit des directeurs provinciaux et territoriaux des programmes de services de garde pour s'être toujours assurés que le CSRHSGE réponde aux besoins du secteur et tienne compte des compétences provinciales, territoriales et fédérales.

Enfin, au secteur lui-même, qui est entièrement voué au mieux-être des enfants et des familles au Canada : vous avez été une source d'inspiration constante. Ce fut un privilège de contribuer à un secteur qui a une influence si positive et si durable sur la vie des jeunes enfants.