

DE : Madame Suzanne Roy
Ministre de la Famille

Le 20 septembre 2023

TITRE : Projet de règlement modifiant le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

En vertu du paragraphe 13.1^o de l'article 106 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1), le gouvernement peut, par règlement, déterminer la proportion entre le nombre de membres du personnel d'un prestataire de service de garde éducatif et le nombre de membres du personnel qualifiés présents durant la prestation des services de garde.

Avant le 22 juillet 2021, l'article 23 du Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1, r. 2) (RSGEE) prévoyait comme règle générale un ratio de personnel de garde qualifié de deux sur trois, c'est-à-dire que le titulaire de permis devait s'assurer que deux membres de son personnel de garde sur trois étaient qualifiés, au sens de l'article 22 du même règlement, et présents chaque jour auprès des enfants durant la prestation des services de garde. Notons par ailleurs que le RSGEE prévoit que le ratio de personnel de garde qualifié est réduit à un sur trois pendant cinq ans lors de la délivrance d'un nouveau permis (article 23.1) ou lorsqu'un permis est modifié pour permettre l'accueil d'au moins huit enfants supplémentaires (article 23.2).

Pour tenir compte des impacts de la crise sanitaire de la COVID-19 sur le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE), le Règlement modifiant le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance a été édicté par le décret 879-2021 du 23 juin 2021 et est entré en vigueur le 22 juillet 2021, diminuant ainsi temporairement le ratio de personnel de garde qualifié à l'article 23 du RSGEE : celui-ci est passé à un sur trois jusqu'à ce qu'il se soit écoulé neuf mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire, puis à un sur deux pour les douze mois suivants, avant d'être rétabli à deux sur trois.

Le 1^{er} juin 2022, la sanction et l'entrée en vigueur immédiates de la Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire tout en prévoyant le maintien de mesures transitoires nécessaires pour protéger la santé de la population (LQ 2022, chapitre 15) ont mis fin à l'état d'urgence sanitaire, faisant en sorte que le ratio d'un sur trois soit maintenu jusqu'au 28 février 2023, suivi d'un ratio d'un sur deux jusqu'au 29 février 2024, puis d'un retour au ratio de deux sur trois à compter du 1^{er} mars 2024.

Cependant, le réseau des SGEE fait toujours face à d'importants défis d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre qualifiée. En effet, selon les résultats du dernier Portrait annuel de la main-d'œuvre 2022-2023 réalisé par le ministère de la Famille (Ministère), le

nombre de nouveaux postes de personnel de garde créés en 2022-2023 a été comblé à 98 % par du personnel de garde non qualifié, et seulement 2 % par du personnel de garde qualifié. Cette situation se traduit par une réduction de la proportion d'éducatrices qualifiées dans le réseau de plus de cinq points de pourcentage en un an, passant de 73,2 % en 2021-2022 à 68 % en 2022-2023.

Dès 2022 et en collaboration avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le Ministère a mis en place un ambitieux plan d'action de recrutement et de formation (Opération main-d'œuvre) pour accroître la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée en SGEE. Cependant, plusieurs mesures prévues, dont la démarche de reconnaissance des acquis et des compétences (RAC 96), le Programme de formations de courte durée en alternance travail-études (Programme COUD) et le recrutement à l'étranger, mettront du temps pour arriver à améliorer significativement la situation dans le réseau des SGEE. Un projet de règlement est donc nécessaire pour reporter la date de retour à un ratio de personnel de garde qualifié de deux sur trois et pour prévoir d'autres allègements en raison des défis d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre dans les SGEE.

2- Raison d'être de l'intervention

La pénurie de personnel de garde qualifié au Québec laisse présager que de nombreux prestataires de SGEE ne seront pas en mesure d'atteindre le ratio de personnel de garde qualifié de deux sur trois d'ici mars 2024. Le cas échéant, pour se plier aux exigences du RSGEE, ils pourraient être contraints de réduire leur capacité d'accueil, voire cesser leurs activités, aggravant ainsi le manque de places déjà observé dans plusieurs régions. Certains parents pourraient alors se retrouver sans SGEE.

Un autre enjeu est lié au fait que les exigences réglementaires actuelles sur le ratio de personnel de garde qualifié sont les mêmes à tous les moments de la journée. Le règlement ne permet donc pas aux prestataires de planifier la présence du personnel de garde qualifié selon les moments de la journée où le plus d'enfants sont présents. Dans le contexte actuel de pénurie de main-d'œuvre, cette disposition ne permet pas d'optimiser la présence du personnel de garde qualifié auprès des enfants pour l'application du programme éducatif. De plus, les exigences actuelles font en sorte que le personnel de garde plus expérimenté doit assurer une présence en début et en fin de journée, ce qui représente une iniquité parmi les membres du personnel de garde et constituerait un facteur défavorable à leur rétention.

Enfin, le RSGEE prévoit déjà certains cas pour lesquels un ratio temporaire d'un sur trois s'applique pour un titulaire de permis. Le règlement ne prévoit toutefois pas l'application du ratio réduit temporaire en cas d'octroi de places subventionnées à une garderie dont les services sont non subventionnés (GNS), à la suite d'un exercice dit de « conversion » leur permettant d'offrir des places subventionnées. Les GNS, ayant un taux d'occupation généralement moins élevé que les centres de la petite enfance (CPE) et les garderies dont les services sont subventionnés (20 points de pourcentage d'écart en moyenne), pourraient ne pas disposer du personnel de garde qualifié nécessaire pour offrir rapidement les nouvelles places subventionnées à la suite d'une « conversion », ce qui pourrait ralentir les efforts visant à permettre au plus grand nombre possible de parents de bénéficier de places à contribution réduite.

3- Objectifs poursuivis

Les modifications réglementaires proposées ont pour objectifs :

- de prolonger la période transitoire pour le retour au ratio de qualification de deux sur trois;
- de faciliter la poursuite des efforts d'attribution de places subventionnées à des garderies n'offrant pas de telles places actuellement;
- d'optimiser la présence du personnel de garde qualifié en SGEE;
- de favoriser la rétention du personnel de garde qualifié en SGEE.

4- Proposition

Il est proposé de modifier le RSGEE afin d'exiger, jusqu'au 31 mars 2027, qu'un titulaire d'un permis de CPE ou de garderie s'assure qu'au moins un membre du personnel de garde sur deux soit qualifié et présent chaque jour auprès des enfants durant la prestation des services de garde. Après cette date, qui correspond à un an suivant la fin de l'Opération main-d'œuvre et où les résultats obtenus devraient faciliter un retour à la normale, le ratio serait rétabli à deux sur trois.

Il est également proposé de modifier le RSGEE afin de permettre un ratio minimal de qualification d'un sur trois pendant les cinq premières années suivant un octroi, postérieur au 31 octobre 2023, de places subventionnées à une GNS à la suite d'une « conversion ».

Finalement, une modification réglementaire supplémentaire, réclamée par les titulaires de permis comme une mesure de flexibilité favorisant la rétention de la main-d'œuvre qualifiée, leur permettrait d'observer un ratio d'un sur trois durant la prestation de services de garde fournis pendant l'heure qui suit l'ouverture du service de garde et celle qui précède la fermeture.

5- Autres options

Comme le ratio de qualification du personnel de garde est encadré par règlement, le Ministère ne peut le modifier autrement qu'avec un projet de règlement. Sur le plan administratif, le Ministère déploie, dans le cadre de l'Opération main-d'œuvre, un ensemble d'initiatives ciblées pour combler les besoins actuels et futurs de main-d'œuvre dans le réseau des SGEE. Bien que ces initiatives ont pour but de favoriser la rétention et l'attraction de la main-d'œuvre, leur impact ne se fera sentir qu'au cours des prochaines années.

6- Évaluation intégrée des incidences

Des impacts positifs sur le réseau des SGEE sont anticipés, de même que sur les enfants et leurs parents en prévenant de potentielles ruptures de services.

La modification relative au ratio régulier de personnel de garde qualifié permettrait d'éviter des ruptures de services, notamment dans certaines régions où les défis de main-d'œuvre sont particulièrement saillants. Ce changement réglementaire favoriserait ainsi la participation au marché du travail des parents. La santé et la sécurité des enfants ne seraient aucunement compromises. La qualité éducative des services de garde offerts ne serait pas différente de celle dispensée en temps normal par un CPE ou une garderie dont le permis a été délivré ou modifié pour augmenter sa capacité d'accueil de huit enfants ou plus depuis moins de cinq ans (ratio d'un sur trois). Il est d'ailleurs anticipé que la participation aux mesures de qualification en emploi prévues à l'Opération main-d'œuvre continue de progresser étant donné la prolongation du ratio réduit, permettant ainsi au personnel éducateur non qualifié d'obtenir une qualification d'ici le retour à un ratio de deux sur trois.

Par ailleurs, la modification relative au ratio du personnel de garde, à la suite de l'octroi de places subventionnées à une GNS, contribuerait à la réalisation du Grand chantier pour les familles qui a comme objectif de compléter le réseau des SGEE. Une des mesures mises de l'avant vise à accroître l'équité entre les familles par la conversion de places non subventionnées en places subventionnées. De plus, dans un souci d'équité, le règlement accorderait la même période de grâce, relativement au ratio de personnel de garde qualifié, aux prestataires « convertis » qu'aux détenteurs de nouveaux permis ou à ceux dont le permis est modifié pour permettre l'accueil d'au moins huit enfants supplémentaires.

Quant à la modification relative au ratio durant la prestation des services de garde fournis pendant l'heure qui suit l'ouverture du service de garde et celle qui en précède la fermeture, elle procurerait aux SGEE un allègement significatif sur le plan administratif et constituerait une mesure de flexibilité favorisant la rétention de la main-d'œuvre, tout en assurant la qualité des services dispensés aux enfants. En effet, bien que l'application du programme éducatif soit effectuée en tout temps, les périodes d'arrivée et de départ des enfants sont des périodes de jeux libres, où les enfants sont présents en nombre plus restreint. La modification réglementaire envisagée permettrait d'optimiser la présence du personnel de garde qualifié dans les périodes de la journée où celle-ci bénéficie le plus aux enfants.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les travaux effectués dans le cadre de ce projet de règlement prennent appui sur ceux réalisés récemment, en vue de l'édiction du Règlement modifiant le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance en juin 2021.

Plusieurs consultations ont alors été réalisées auprès de diverses associations nationales, représentatives et syndicales. Ces consultations ont porté sur la mesure visant à encadrer et à rendre prévisible l'application d'un ratio de qualification de deux sur trois.

Elles ont permis de mettre en lumière le fait que :

- l'ensemble des associations consultées souhaitaient le retour à un ratio de qualification de deux sur trois en raison du lien manifeste entre la formation du personnel de garde et la qualité éducative;
- les représentants syndicaux et les enseignants en techniques d'éducation à l'enfance prônaient un rehaussement des exigences de qualification, souhaitant que tous les membres du personnel de garde soient qualifiés.

Notons toutefois que, constatant les difficultés de recrutement et de rétention du personnel de garde qualifié dans le réseau, ces derniers se sont dits en faveur d'un retour progressif au ratio de deux sur trois.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Lors de l'entrée en vigueur des modifications réglementaires proposées, le ratio d'un sur deux se poursuivra. Aucun changement n'est donc anticipé à court terme. Les prestataires de services de garde auront également la possibilité d'ajuster leur ratio durant l'heure qui suit l'ouverture et celle qui précède la fermeture de leur SGEE. De plus, le Ministère accompagnera les prestataires lors de ces changements et veillera au respect du ratio.

Notons également que ces modifications n'auront aucun impact sur les subventions des prestataires, des pénalités financières s'appliquant uniquement lorsqu'un ratio d'un sur trois, le minimum prévu au RSGEE, n'est pas respecté.

Un suivi annuel des données pertinentes sur l'état de la situation de la main-d'œuvre, en vue du retour au ratio de deux sur trois prévu en avril 2027, sera également réalisé.

9- Implications financières

Selon l'analyse d'impact réglementaire, le projet de règlement n'engendrera aucun coût, économie ou manque à gagner pour les entreprises. De plus, aucune implication financière n'est prévue pour le Ministère.

10- Analyse comparative

Dans le cadre du Rapport de base national du Canada — la qualité dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants¹ (Rapport), on apprend que douze provinces et territoires sur treize ont établi des exigences de qualification pour le personnel de garde. La qualification la plus largement reconnue est un diplôme d'éducation de la petite enfance de deux ans, délivré par un établissement d'enseignement postsecondaire reconnu à l'échelle provinciale et territoriale, soit l'équivalent du niveau collégial.

¹ <https://www.canada.ca/content/dam/esdc-edsc/documents/programs/early-learning-child-care/reports/2021-canada-country-background-quality/Rapport%20de%20base%20national%20du%20Canada%20-%20La%20qualit%C3%A9%20dans%20l'E2%80%99C3%A9ducation%20et%20l'E2%80%99accueil%20des%20jeunes%20enfants.pdf>

Au Québec, en Ontario, en Saskatchewan, en Alberta, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut, à l'Île-du-Prince-Édouard ainsi qu'au Nouveau-Brunswick, il est possible pour un prestataire de services de garde éducatifs d'embaucher des personnes n'ayant aucun type de qualification en matière d'éducation à la petite enfance. Étant donné les difficultés de recrutement observées à l'égard du personnel de garde dans l'ensemble des provinces, il est de plus en plus courant qu'elles mettent en place des exemptions pour permettre l'embauche de personnel de garde n'ayant pas la qualification réglementaire.

Le rapport Early Childhood Education and Care in Canada 2021² présente le ratio de personnel de garde qualifié pour chaque province et territoire. Ce ratio se décline par groupe ou par installation. Pour ce qui est des installations, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba imposent un ratio de deux sur trois. Toutefois, les exigences de qualification sont moindres que celles du Québec. Le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest demandent un ratio d'un sur deux. L'Ontario se distingue en exigeant un ratio différent selon l'âge : un sur trois pour les enfants de moins de 30 mois et deux sur trois pour les enfants de 30 mois et plus. En Alberta, le ratio est d'un sur trois, mais la qualification demandée est moindre pour ce même ratio avant 8 h 30 et après 16 h 30. Ainsi, la norme québécoise, à laquelle le règlement prévoit le retour au 1^{er} avril 2027, s'inscrit parmi les plus élevées au Canada. Au cours de la période transitoire d'ici 2027, la norme applicable se comparera davantage aux différentes normes applicables au Canada.

La tendance internationale quant aux exigences de qualification démontre qu'un diplôme d'études professionnelles ou collégiales est nécessaire pour occuper un poste similaire à celui du personnel de garde qualifié dans les SGEE. À titre d'exemple, en France, la formation initiale exigée est de 27 mois à la suite du baccalauréat en centre de formation.

La ministre de la Famille,

SUZANNE ROY

² https://childcarecanada.org/sites/default/files/Early-Childhood-Education-and-Care-2021_0.pdf