

DE : Madame Suzanne Roy
Ministre de la Famille

Le 17 mars 2025

TITRE : Projet de loi favorisant l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Édicté le 22 mai 2024, à la suite de l'adoption de la Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance afin d'améliorer l'accessibilité au réseau des services de garde éducatifs à l'enfance et de compléter son développement (L.Q. 2022, chapitre 9) (Loi 9 de 2022), le Règlement sur l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance (décret numéro 863-2024 du 22 mai 2024) (RASGEE) vise à remettre l'égalité des chances au cœur des politiques d'admission des centres de la petite enfance (CPE) et des garderies dont les services de garde sont subventionnés (GS), pour assurer un accès équitable aux services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) subventionnés en installation. Pour ce faire, le RASGEE prévoit rendre le processus d'admission uniforme pour ces titulaires de permis, encadrer leur politique d'admission, en plus de définir les modalités du futur Portail d'inscription aux services de garde (Portail). L'entrée en vigueur du RASGEE et des articles afférents de la Loi 9 de 2022 est prévue au même moment que le lancement du Portail, soit en septembre 2025.

La mise en œuvre du RASGEE permettra notamment la création de listes d'attente dans le Portail afin d'assurer de plus grandes équité et transparence dans l'accès à leurs places pour l'ensemble des parents du Québec. De plus, afin de prendre en compte les caractéristiques propres à chaque prestataire de SGEE, le RASGEE prévoit actuellement que les titulaires de permis de CPE et de GS pourront continuer de prioriser certains enfants dans leur politique d'admission en cohérence, le cas échéant, avec la mission particulière qu'ils se sont donnée et avec les ententes de partenariat qu'ils ont conclues avec un tiers.

Afin de préparer l'entrée en vigueur du RASGEE et de la Loi 9 de 2022 dans l'objectif d'opérationnaliser certaines modalités dans le Portail, les CPE et les GS ont été invités à déclarer au ministère de la Famille (Ministère) les critères de priorisation qu'ils souhaitent continuer d'appliquer dans le futur Portail et à soumettre, dans le cadre de partenariats, les ententes afférentes. À ce jour, on estime qu'environ la moitié des CPE et des GS ont répondu à la demande du Ministère. Cette recension a mis en lumière qu'en permettant aux CPE et aux GS de poursuivre l'élaboration de leur propre politique d'admission, sans restriction quant au nombre d'enfants priorités et sans encadrement précis des critères de priorisation possibles, l'encadrement élaboré ne permet pas d'atteindre pleinement le principe d'équité à la base même de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1) (LSGEE) et du RASGEE. En effet, certains SGEE souhaitaient continuer de prioriser des enfants provenant uniquement de certaines communautés

culturelles ou linguistiques, ce qui a pour effet de créer des milieux de garde éducatifs homogènes, nuisant ainsi à la mixité sociale et à l'intégration. Aussi, la priorisation selon la proximité peut restreindre l'accès aux parents qui habitent ou travaillent, par exemple, dans une municipalité voisine à celle choisie pour le développement d'un CPE ou d'une GS.

De plus, des formes très diversifiées de contributions offertes par des partenaires en contrepartie d'une priorisation d'enfants pour occuper des places dont les services de garde sont subventionnés ont été constatées, allant d'aucune contribution à des contributions monétaires ou en biens et services de différentes valeurs. Ces façons de faire privilégient certains enfants au détriment de l'ensemble des enfants du Québec qui sont présents sur la liste d'attente régulière.

Dans un autre ordre d'idées, la LSGEE prévoit la possibilité pour le gouvernement de prendre un règlement qui permettrait aux CPE et aux GS de recevoir un nombre d'enfants supérieurs à celui indiqué à leur permis pendant une période de chevauchement des arrivées et des départs, lorsque le prestataire offre des services de garde à deux cohortes d'enfants qui se succèdent dans la même installation. Or, considérant les constats découlant du Projet pilote de garde à horaires atypiques en SGEE (Projet pilote) réalisé par le Ministère, il apparaît que les garderies dont les services de garde ne sont pas subventionnés (GNS) devraient également bénéficier de cette possibilité.

Finalement, le Ministère s'est engagé, dans le cadre de son Plan stratégique 2023-2027, à rehausser la qualité éducative des SGEE (objectif 1.2). À cet effet, le processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative a été déployé chez les prestataires de SGEE en installation. Le Ministère souhaite étendre maintenant ce déploiement chez les personnes responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial (RSGE). À cet effet, il apparaît que les bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial (BC) pourraient jouer un rôle dans ce processus.

2- Raison d'être de l'intervention

2.1 Équité dans l'accès aux SGEE

Priorités d'admission et mixité sociale

Tel qu'édicte, le RASGEE permet aux CPE et aux GS d'établir leur propre politique d'admission tout en respectant les exigences réglementaires. Ainsi, les CPE et les GS peuvent prioriser certains enfants en conformité avec l'objet de la LSGEE, énoncé à son article 1, s'ils ont conclu avec un tiers une entente écrite à cet effet ou si cette priorisation s'inscrit en conformité avec leur mission. De nombreux prestataires prévoient donc reconduire leur politique d'admission actuelle, et ont déclaré des critères de priorisation qui, dans certains cas, vont à l'encontre des objectifs d'équité et de conciliation famille-travail-études de la LSGEE ou qui, pris dans leur ensemble, génèrent diverses iniquités dans l'accès aux SGEE. Ces critères limitent, et dans certains cas empêchent, une véritable mixité sociale dans le réseau. L'encadrement actuel ne permet pas d'exercer un contrôle suffisant vis-à-vis la diversité des critères rencontrés ni de refuser certains critères dont l'acceptabilité pourrait être remise en cause.

Plus précisément, la recension a permis de constater que des critères visent la priorisation de certaines communautés culturelles ou linguistiques, ou encore les citoyens de certains quartiers ou municipalités (proximité) au détriment des autres enfants présents sur la liste d'attente.

Pour ces deux critères de priorisation spécifiques, près de 20 000 places seraient priorisées dans les CPE et les GS qui ont répondu à la recension du Ministère, sur près de 30 000 places disponibles aux permis de ces prestataires. Ainsi, approximativement 67 % des places seraient priorisées. Conséquemment, ce type de priorisation réduit considérablement l'accès à des places en CPE ou en GS pour les enfants inscrits sur la liste d'attente qui ne répondent pas au critère de priorisation.

Proportion maximale d'admissions priorisées

Dans leur déclaration des critères de priorisation au Ministère, les CPE et les GS devaient, conformément au RASGEE, déterminer la proportion maximale de places offertes aux enfants priorisés par rapport au nombre de places indiquées à leur permis. Sur l'ensemble des déclarations reçues à ce jour, 49 % des installations de CPE ou de GS prévoient prioriser la totalité de leurs places; à cela s'ajoutent 20 % des installations comptant prioriser entre 40 % et 99 % de leurs places. Ainsi, il ressort que près de 70 % des places au permis des installations qui ont déclaré leurs critères de priorisation au Ministère pourraient être priorisées avec l'encadrement actuel.

Des dizaines de milliers de places sont ainsi inaccessibles pour les enfants, dont la situation, ou celle de leurs parents, ne permet pas d'être priorisés, se soldant par une grande iniquité dans l'accès aux SGEE. De plus, le fait de prioriser un nombre de places aussi élevé que 100 % au sein d'un CPE ou d'une GS limite considérablement la mixité des clientèles dans les SGEE. Cette manière de faire ne favorise pas l'inclusion de tous les enfants du Québec. Elle ne favorise pas non plus l'égalité des parents dans l'accès aux places subventionnées pour leurs enfants. En effet, comme les places subventionnées en installation sont financées par le gouvernement, elles devraient être accessibles d'abord à tous les parents et non pas seulement à ceux qui répondent à un critère précis. Les employeurs privés qui priorisent des places dans des CPE ou des GS en retirent aussi des avantages concurrentiels sur les autres employeurs privés, et ce, grâce à des sommes versées par le gouvernement.

Contrepartie des partenaires

Le RASGEE prévoit que, dans le cadre d'une entente avec un tiers, le titulaire de permis de CPE ou de GS transmette à la ministre une copie de l'entente visée et, le cas échéant, lui indique la nature ou le montant de toute contribution reçue de la part du tiers.

Les ententes et les déclarations de contribution reçues à ce jour ne permettent pas de brosser un portrait réel de l'ampleur des contributions des partenaires pour la priorisation d'accès aux places dans les SGEE. Plusieurs prestataires ont indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure d'évaluer la contrepartie fournie par leur partenaire. Comme certaines contreparties peuvent être monétaires (par exemple : montant fixe par enfant admis, réduction des frais de loyer) ou peuvent être sous forme de biens (par exemple : don de terrain lors de la construction) ou de services (par exemple : conciergerie et buanderie), il

pouvait effectivement être difficile pour les CPE et les GS de chiffrer la valeur de ces contributions. Certains ont aussi indiqué qu'aucune contrepartie de la part du partenaire n'était prévue dans le cadre de leur entente pour la priorisation d'enfants pour occuper des places dont les services de garde sont subventionnés, et ce, même si le nombre de places priorisées à leur égard par le SGEE peut être élevé. En effet, selon les données recueillies lors de la collecte des déclarations, près de 18 % des ententes de partenariats dont le critère de priorisation serait admissible n'établissent aucune contribution en faveur du prestataire, tandis que 21 % de celles-ci ont des contributions qui ne peuvent pas être évaluées.

Cet exercice a permis de mettre en lumière que les détails de ces ententes ne sont pas connus du grand public et ne sont pas encadrés par le Ministère, malgré le fait que les places soient subventionnées par le gouvernement.

Élargissement de la priorisation de la fratrie et ententes pour l'organisation et la complémentarité des services

À la suite de l'édiction du RASGEE, le réseau des SGEE a fait part au Ministère d'enjeux liés à l'organisation de leurs services. Lors du référencement d'un enfant pour une place à combler en CPE ou en GS, le RASGEE classe les enfants vivant à la même adresse qu'un enfant déjà admis (fratrie¹) dans des catégories dont le niveau est prédominant, leur permettant ainsi un accès plus rapide à l'installation fréquentée par leur fratrie. Toutefois, la priorisation de la fratrie se fait séparément pour chacune des installations de CPE et de GS.

Il arrive cependant qu'un enfant ne puisse pas être admis dans la même installation que sa fratrie si cette installation ne reçoit pas les enfants de la naissance jusqu'à leur entrée à l'école. C'est notamment le cas de 556 installations de CPE et de GS qui ne comptent aucune place poupon (0-18 mois) et de 10 installations qui reçoivent seulement des poupons, sur un total de 2 610 installations dans le réseau. Présentement, plusieurs de ces titulaires organisent leurs services en complémentarité pour assurer une priorisation de la fratrie des enfants admis, notamment par des ententes entre prestataires ou par l'admission de la fratrie dans différentes installations d'un même CPE. Les installations concernées sont généralement à proximité et il s'agit d'une organisation de services répandue dans le réseau.

Dans le même ordre d'idée, il arrive que ces titulaires priorisent actuellement les enfants d'autres titulaires (sans égard à leur fratrie) parce qu'il n'est pas possible pour les enfants admis de poursuivre leur fréquentation en raison de l'organisation des services. À titre d'exemple, un CPE peut prioriser les enfants d'une GS qui n'accueille que des poupons et qui ne peut leur offrir de services après 18 mois.

Or, le RASGEE dans sa forme actuelle ne permet pas la poursuite de ces pratiques. Il s'agit d'une limite qui a été identifiée par le réseau. Bien que l'encadrement actuel permette de prioriser des enfants d'un autre titulaire de permis par un critère de mission dans une perspective de complémentarité de l'offre de services quant aux classes d'âge

¹ Le présent mémoire emploiera le mot « fratrie » pour décrire cette réalité d'enfants résidant à la même adresse, même s'il ne s'agit pas de fratrie au sens des dictionnaires.

dans les politiques d'admission propres à chaque SGEE, il est nécessaire de l'inclure nommément dans la nouvelle proposition.

2.2 Autres éléments

Obligation de s'assurer que le matériel n'a pas pour objectif l'apprentissage d'une religion

Afin de favoriser la cohésion sociale et l'intégration des enfants sans distinction liée à l'origine sociale ou ethnique ou à l'appartenance religieuse, les prestataires de SGEE subventionnés doivent s'assurer entre autres que les activités et les échanges éducatifs n'ont pas pour objectif l'apprentissage d'une croyance, d'un dogme ou de la pratique d'une religion spécifique. Cette disposition n'inclut toutefois pas explicitement le matériel pédagogique présent qui peut aussi avoir ce même objectif d'apprentissage.

Pièces à conserver au dossier à la suite d'un référencement

Le RASGEE indique que le titulaire de permis de CPE ou de GS doit documenter les démarches menées pour joindre le parent, mais il ne précise pas qu'il doit conserver la documentation de ces démarches. De façon similaire, lorsqu'un prestataire refuse un enfant qui a été référé par le Portail, il doit consigner par écrit les motifs de sa décision et les notifier au parent au plus tard le quinzième jour suivant ce refus, mais le RASGEE ne prescrit pas de conserver une copie de cette correspondance. Dans ces deux cas, l'absence de preuve au dossier pourrait nuire au prestataire comme au parent, en cas de plainte ou de litige. L'absence de preuve au dossier risque également de compliquer les vérifications menées par le Ministère lui permettant de s'assurer que les CPE et les GS respectent les dispositions du RASGEE.

Élargissement aux GNS de la possibilité de chevauchement de cohortes

En 2022, la Loi 9 de 2022 a introduit des dispositions permettant au gouvernement d'élaborer un règlement visant à permettre à un titulaire de permis de CPE ou de GS, qui offre des services de garde à deux cohortes d'enfants qui se succèdent dans la même installation, de recevoir un nombre d'enfants supérieur à celui indiqué à son permis pendant une période de chevauchement des arrivées et des départs. Depuis 2022, un projet pilote permet d'expérimenter différentes normes en vue d'encadrer éventuellement cette possibilité de chevauchement. Certaines GNS participent au projet pilote, mais sans changement à la LSGEE, elles ne pourront se prévaloir de cette possibilité lorsqu'un encadrement réglementaire sera proposé, limitant leur contribution au développement de l'offre de services de garde à horaires atypiques pour mieux répondre aux besoins des parents concernés.

Ajout d'une fonction aux BC relative à l'évaluation de la qualité éducative

Actuellement, l'article 5.1 de la LSGEE qui encadre le processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde ne prévoit pas de rôle pour les BC. Les fonctions accordées par la LSGEE aux BC ne leur permettent pas non plus d'exercer un rôle dans le processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative en milieu familial ni dans le suivi des résultats. En cohérence avec leurs diverses fonctions, notamment celle d'assurer la conformité au cadre légal et réglementaire des

RSGE qu'ils ont reconnues (y compris en matière de qualité éducative), par des visites de la résidence, les BC pourraient être appelés à jouer un rôle dans le processus d'évaluation de la qualité en milieu familial et du suivi des résultats, ce qui nécessiterait des ajustements à la LSGEE. Mentionnons également que les BC ont également la fonction de pouvoir offrir, sur demande, du soutien pédagogique et technique.

3- Objectifs poursuivis

Le projet de loi vise à favoriser l'équité dans l'accès aux SGEE, en renforçant l'encadrement national des exigences, des critères et des priorités d'admission des enfants pour l'ensemble des titulaires de permis dont l'offre de service est subventionnée afin de favoriser la mixité sociale. Cet encadrement national ne permettrait plus aux SGEE de déterminer eux-mêmes les critères pour prioriser l'admission d'enfants. La détermination de priorités d'admission uniformes, l'instauration d'une limite maximale d'enfants priorisés par installation ainsi que l'obligation pour les CPE et les GS d'exiger de leurs partenaires une contrepartie en échange de places priorisées et d'en afficher les détails sur le Portail assureront une plus grande cohérence et une plus grande transparence afin de rendre plus équitable, pour tous les enfants du Québec, la possibilité d'obtenir une place subventionnée en installation, peu importe leur situation. Ces orientations s'appuient sur les objectifs inscrits actuellement à l'article 1 de la Loi, soit l'égalité des chances, notamment pour les enfants qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique, et la conciliation des responsabilités parentales avec les responsabilités professionnelles ou étudiantes. L'intégration d'un autre objectif à la Loi, soit la mixité sociale, renforcera l'objectif d'équité. De plus, en élargissant les possibilités de priorisation de la fratrie des enfants admis en CPE et en GS, ainsi qu'en donnant aux GNS les mêmes possibilités que les CPE et les GS pour l'accueil des enfants selon des horaires atypiques, le projet de loi permettra d'assurer aux parents une meilleure conciliation de leurs responsabilités familiales avec leurs responsabilités professionnelles ou étudiantes.

4- Proposition

4.1 Équité dans l'accès aux services de garde

Il est proposé d'intégrer à l'article 1 de la Loi un objectif de mixité sociale, de retirer aux CPE et aux GS la possibilité d'établir une politique d'admission spécifique et d'uniformiser les modalités permettant de prioriser certains enfants afin de favoriser un accès équitable aux SGEE sur tout le territoire du Québec. Pour ce faire, un encadrement national visant la détermination des priorités d'admission et l'instauration d'un seuil maximal d'enfants priorisés est proposé. Par ailleurs, le projet de loi consacre le rôle de la ministre de la Famille à titre d'administratrice du guichet unique et précise également que ce guichet est un outil favorisant la mixité sociale.

Priorités d'admission et mixité sociale

Plus particulièrement, il est proposé d'établir six priorités d'admission précises et uniformes. En effet, en plus des catégories d'ordonnancement et du processus de référencement du RASGEE, le projet de loi prévoit la possibilité pour les titulaires de

permis dont les services sont subventionnés de prioriser certains enfants selon des priorités d'admissions prédéterminées et appliquées en cohérence avec les objectifs de l'article 1 de la LSGEE.

La mention expresse de chacune de ces priorités dans la Loi vise à éviter toute sous-catégorisation ou contournement. Le prestataire qui souhaite appliquer une de ces priorités d'admission au sein de son installation doit indiquer à la ministre en vertu de laquelle un enfant pourra bénéficier d'une place priorisée dans une installation donnée. La ministre publie ce renseignement sur le Portail . Le projet de loi prévoit des sanctions administratives et pénales dans le cas du non-respect des priorités établies.

Les six priorités d'admission proposées se détaillent comme suit.

- Enfants présentant des besoins particuliers

Ce critère permet de prioriser un enfant ayant des besoins particuliers. Dans tous les cas, cette priorisation nécessite qu'un professionnel de la santé soit intervenu relativement à l'enfant priorisé. Le prestataire pourra choisir de prioriser tous les enfants ayant des besoins particuliers identifiés dans le Portail, les enfants ayant une incapacité spécifique (déterminée en fonction d'une expertise particulière) parmi les enfants ayant des besoins particuliers ou les enfants ayant des besoins particuliers référés par un organisme tiers qui agit dans une perspective d'anticipation des mesures qui pourraient être requises afin de permettre leur intégration.

- Enfants vivant dans un contexte de précarité socio-économique

Ce critère vise à prioriser un enfant qui vit en situation de précarité socio-économique, et ce, conformément à l'article 32 du RASGEE. Cet article vise l'enfant dont un titulaire de l'autorité parentale reçoit des prestations dans le cadre d'un programme d'aide financière de dernier recours établi en vertu de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1), ou l'enfant dont un titulaire de l'autorité parentale reçoit le montant maximal au titre d'une allocation famille en vertu de la section II.11.2 du chapitre III.1 du titre III du livre IX de la partie I de la Loi sur les impôts (chapitre I-3) compte tenu du nombre d'enfants à sa charge et des temps de garde à leur égard, sans tenir compte du supplément pour enfant handicapé.

- Enfants dont un parent est inscrit dans un établissement d'enseignement aux fins de compléter un programme d'études ou de formation qui mène à l'obtention d'un diplôme, d'un certificat ou d'une autre forme d'attestation d'études délivrés en vertu d'une loi applicable au Québec ou dont un parent est inscrit aux mêmes fins dans un établissement d'enseignement donné avec lequel le titulaire de permis a conclu une entente écrite visant à prioriser l'admission de tels enfants dans son installation en échange d'une contrepartie

Ce critère peut viser l'enfant d'un parent étudiant dans tout établissement d'enseignement en général ou dans un établissement d'enseignement identifié en particulier. La priorité d'admission est applicable à l'ensemble des étudiants des établissements d'enseignement visés, et ce, sans distinction relative au programme d'étude ni à la fréquentation scolaire (temps partiel ou temps plein). Dans le cas où il s'agit de prioriser

l'admission d'enfants dont un parent est inscrit dans un établissement d'enseignement donné, une entente écrite visant la priorisation de ces enfants en échange d'une contrepartie doit exister entre le prestataire et l'établissement d'enseignement.

- Enfants dont un parent est à l'emploi d'un employeur donné, autre qu'un prestataire de service de garde éducatif, avec lequel le titulaire de permis a conclu une entente écrite visant à prioriser l'admission de tels enfants dans son installation en échange d'une contrepartie

Ce critère vise l'enfant dont le parent est à l'emploi d'un employeur identifié en particulier autre qu'un SGEE (puisque les enfants de ces employés sont déjà priorisés dans les catégories d'ordonnancement du RASGEE). La priorité d'admission vise l'ensemble des employés, peu importe leur statut au sein de l'organisation, et est applicable seulement dans les cas où une entente écrite visant la priorisation des enfants des employés en échange d'une contrepartie existe entre le prestataire et l'employeur.

- Enfants dont un parent réside sur le territoire d'une municipalité locale donnée avec laquelle le titulaire de permis a conclu une entente écrite visant à prioriser l'admission de tels enfants dans son installation en échange d'une contrepartie

Ce critère vise un enfant qui réside dans une municipalité avec qui un CPE ou une GS a conclu une entente visant la priorisation de ces enfants. Ce critère serait applicable pour l'ensemble des enfants dont un parent réside dans la municipalité et seulement dans les cas où une entente écrite portant sur la priorisation de ces enfants en échange d'une contrepartie existe entre le prestataire et la municipalité.

- Enfants autochtones ou dont un parent est autochtone

Ce critère vise un enfant autochtone ou dont un parent est autochtone dont le parent souhaite bénéficier de SGEE hors communauté (généralement en milieu urbain), car les CPE en communauté autochtone sont dispensés d'adhérer au guichet unique. Cette priorisation est possible pour les prestataires de SGEE visant l'accueil de tels enfants en proportion conséquente à la prise en considération de leurs particularités (par exemple en adaptant leur programme éducatif ou leur installation aux réalités autochtones).

Proportion maximale d'admissions priorisées

Il est proposé d'instaurer une proportion maximale d'admissions annuelles en utilisant les priorités d'admission, qui correspond à la moitié du nombre d'enfants admis dans une installation de CPE ou de GS pendant chaque exercice financier. Ainsi, un SGEE subventionné ne pourra admettre davantage d'enfants référés par le Portail en raison d'une priorité d'admission que d'enfants référés sans aucune des priorités consacrées par la Loi au cours d'un exercice financier, et ce, sans égard au nombre de ces priorités dont le titulaire de permis se prévaut. Cette proportion de 50 % équilibre l'admission d'enfants priorisés et d'enfants référés sans que leur situation corresponde nécessairement à une priorité d'admission, favorisant significativement l'équité dans l'accès ainsi que la mixité des clientèles fréquentant les SGEE. Ainsi, au moins la moitié des places à combler annuellement de toutes les installations de CPE et de GS

deviennent accessibles à tous les enfants sans égard au fait qu'ils répondent à une priorité d'admission.

Il est important de noter que toutes les admissions ne découlant pas d'une des six priorités ne sont pas comptabilisées comme des admissions priorisées, par exemple : les admissions régulières d'enfants de la liste d'attente référés sans égard à ce qu'ils se qualifient ou non au sein d'une des priorités, les admissions directes (article 28 du RASGEE) et les admissions prioritaires découlant d'ententes entre des titulaires de permis dont les services sont subventionnés dans une perspective de complémentarité de l'offre de services entre eux, particulièrement quant aux classes d'âge de ceux-ci, y compris pour la priorisation de la fratrie.

Il est néanmoins proposé d'établir un mécanisme permettant à la ministre d'autoriser un prestataire à prioriser un nombre d'enfants supérieur à la proportion maximale mise en place. Ces autorisations seraient possibles, par exemple, lorsqu'un titulaire de permis dispose de ressources particulières pour l'accueil d'enfants présentant des besoins particuliers, lorsque l'accès à une installation est impossible pour des raisons de sécurité à d'autres personnes que le parent qui est à l'emploi de l'employeur donné ainsi que pour les prestataires dont la mission principale est d'accueillir des enfants autochtones ou dont un parent est autochtone. Le projet de loi prévoit un mécanisme de reconsidération de la décision dans ces cas de dispense.

Finalement, le projet de loi prévoit des sanctions administratives et pénales dans le cas du non-respect des priorités d'admission et de la proportion maximale d'admissions priorisées établie, notamment des amendes de 500 \$ à 5 000 \$.

Contrepartie des partenaires

Afin d'assurer une plus grande uniformité dans les partenariats permettant de prioriser l'admission d'enfants pour occuper des places dont les services de garde sont subventionnés et d'éviter que certains partenaires ne fournissent aucune contribution en contrepartie de places priorisées, il est proposé que les ententes de priorisation de places soient établies en retour d'une contrepartie octroyée par le partenaire. Les partenaires potentiels à ce type d'entente seraient les employeurs, les établissements d'enseignement et les municipalités locales au sens des priorités d'admission.

Dans une optique de transparence et d'information du public, il est proposé que les prestataires aient l'obligation d'indiquer à la ministre tous les détails de la contrepartie prévue dans une entente de priorisation de places, qu'elle soit monétaire ou d'une autre nature, afin que l'information soit rendue publique sur le Portail. L'information quant au nombre de places que le prestataire entend prioriser devra également être indiquée à la ministre en vue de figurer sur le Portail.

De plus, le projet de loi prévoit l'ajout d'habilitations qui permettraient au gouvernement de déterminer par règlement la nature et la valeur de la contrepartie qui doit être prévue dans le cadre d'une entente en échange de la priorisation d'enfants pour occuper des places dont les services de garde sont subventionnés, incluant toute entente en cours à la date de l'entrée en vigueur des dispositions d'un tel règlement, de prévoir un

mécanisme d'évaluation de la valeur de cette contrepartie ainsi qu'un mécanisme de révision de cette évaluation.

Puisque les priorités d'admission seront dorénavant établies dans la Loi, les prestataires ne pourraient pas fournir des services de garde subventionnés de manière à contourner ces priorités, notamment en refusant d'admettre des enfants conformément à l'objectif de mixité sociale ou offrir de tels services de manière à contourner ces priorités. Dans un tel cas, des dispositions proposées dans le projet de loi permettraient à la ministre de suspendre, révoquer ou refuser de renouveler le permis du titulaire ou encore d'annuler ou diminuer la subvention consentie ou suspendre, en tout ou en partie, son versement.

Élargissement de la priorisation de la fratrie et ententes pour l'organisation et la complémentarité des services

Premièrement, à l'image de ce qui est déjà prévu pour les enfants d'un membre du personnel d'un CPE, il est proposé de modifier la définition des catégories d'ordonnancement liées à la fratrie de manière à considérer toutes les installations d'un même CPE. Ainsi, lorsque l'enfant inscrit vit avec un enfant déjà admis dans une des installations du CPE, il serait classé dans les catégories d'ordonnancement prédominantes en raison du critère de la fratrie pour toutes les places du CPE qu'il est apte à occuper même si elles ne sont pas dans la même installation que sa fratrie.

Deuxièmement, il est proposé de rendre admissibles des ententes écrites entre CPE ou GS pour prioriser l'admission des enfants d'une installation à l'autre, de manière à assurer la continuité des services (par exemple, d'une installation qui n'accueille que des poupons vers une installation accueillant des enfants de plus de 18 mois). Dans le cadre de telles ententes complémentaires entre titulaires de permis dont les services de garde sont subventionnés, il est proposé de permettre également de prioriser l'admission de la fratrie telle que définie dans les catégories d'ordonnancement. Lorsque la même personne est titulaire de plus d'un permis de garderie, une résolution écrite prise par cette dernière a le même effet qu'une entente. L'existence d'une telle entente sera publiée au Portail.

Notons que ces modifications ne remettent pas en question le libre choix du parent, qui ne se verrait jamais référer une place dans une installation où il n'a pas inscrit son enfant.

Dispositions transitoires

Ce nouvel encadrement pourrait amener d'importants changements dans le mode de fonctionnement et la mission de certains prestataires. Dans cet ordre d'idée, des dispositions transitoires prévoient la possibilité pour un titulaire de permis dont les services de garde sont subventionnés de devenir, à certaines conditions, un titulaire de permis de garderie dont les services de garde ne sont pas subventionnés et, à ce titre, de poursuivre sa prestation de services sans avoir à se conformer aux nouvelles dispositions qui encadrent les priorités d'admission. Les titulaires de permis dont les services de garde sont subventionnés qui voudraient se prévaloir de cette possibilité devront déposer une demande à la ministre et démontrer, à la satisfaction de cette dernière, que l'encadrement des priorités d'admission entraîne pour eux des contraintes importantes en lien avec leur mode de fonctionnement. De ce fait, la subvention qui était consentie au titulaire de permis prendrait fin au moment où sa demande est acceptée par la ministre, le cas échéant.

De plus, compte tenu du grand nombre d'ententes existantes entre des titulaires de permis de CPE et de GS et des tiers, des dispositions transitoires sont prévues visant à ce que toute disposition d'une entente existante qui serait contraire aux articles portant sur les priorités d'admission, sur la proportion maximale d'admissions prioritaires ou sur l'obligation pour un partenaire de fournir une contrepartie en échange de places prioritaires soit réputée nulle dans la mesure de l'incompatibilité avec le nouvel encadrement légal, le cumul des ententes d'une installation devant aussi respecter ces dispositions.

4.2 Autres éléments

Obligation de s'assurer que le matériel n'a pas pour objectif l'apprentissage d'une religion

Afin de renforcer l'article 90.1, il est proposé de faire en sorte que les prestataires de SGEE subventionnés doivent également s'assurer que le matériel pédagogique utilisé n'ait pas pour objectif l'apprentissage d'une croyance, d'un dogme ou de la pratique d'une religion spécifique.

Pièces à conserver au dossier à la suite d'un référencement

Il est proposé d'introduire l'obligation pour un titulaire de permis de conserver une copie de la documentation des démarches effectuées pour joindre le parent lors d'un référencement et l'obligation de conserver une copie de la correspondance transmise au parent relativement au refus de l'admission d'un enfant. Ces propositions permettent d'assurer une meilleure cohérence dans les dispositions, de résoudre plus rapidement les plaintes à ce sujet, en plus de faciliter les suivis réalisés par le Ministère en la matière.

Élargissement aux GNS de la possibilité de chevauchement de cohortes

Il est proposé de permettre qu'un éventuel règlement sur le chevauchement des arrivées et des départs, pour deux cohortes d'enfants successives, puisse s'appliquer aux GNS qui offrent des services de garde à horaires atypiques.

Ajout d'une fonction aux BC relative à l'évaluation de la qualité éducative

Il est proposé d'ajouter une fonction offrant la possibilité pour la ministre de confier aux BC, en tout ou en partie, l'évaluation de la qualité éducative en milieu familial ainsi que le suivi des résultats. De ce fait, les BC auront la possibilité, à la demande de la ministre, d'intervenir dans le processus de l'évaluation et du suivi des résultats de la qualité éducative auprès des RSGE.

5- Autres options

Le gouvernement du Québec s'est engagé en 2021, dans son Grand chantier pour les familles, à remettre l'égalité des chances au cœur de son action. Pour atteindre cet objectif et compte tenu des habilitations réglementaires, un projet de loi s'avère la seule option possible permettant d'intégrer l'objectif de mixité sociale ainsi que d'apporter tous les changements souhaités aux critères de priorisation existants et à leur portée, aux politiques d'admission individuelles des prestataires de SGEE qui laisseraient place à un encadrement

national, à la proportion maximale d'admissions prioritisées, à l'obligation pour les CPE et les GS de rendre publiques les contreparties reçues de partenaires en échange de places prioritisées et à l'habilitation réglementaire permettant au gouvernement de déterminer la nature et la valeur de ces contreparties.

Ces changements nécessitent aussi des ajustements au RASGEE qui devront être effectués en simultané, afin qu'ils puissent entrer en vigueur à temps pour le lancement du Portail en septembre 2025. Tout changement aux définitions des catégories d'ordonnancement des CPE et des GS nécessite une modification au RASGEE.

Un report du lancement du Portail pour déposer un projet de règlement subséquent à l'édiction du projet de loi n'est pas une option envisageable. Le gouvernement s'est engagé dans la Loi 9 de 2022 à offrir un système d'accès plus équitable et le Portail a déjà été reporté de près d'un an pour des motifs liés au développement technologique. Un second report ferait en sorte de reporter les améliorations à l'équité, à la mixité et à la transparence dans l'accès aux SGEE, grandement attendus par les parents du Québec.

Il ne peut non plus être envisagé d'adopter un projet de règlement en accéléré, en le permettant par l'ajout d'une disposition à cet effet dans le projet de loi. Les changements proposés seront majeurs pour de nombreux CPE et GS. Dans un souci de transparence et d'intelligibilité, il importe de les faire connaître le plus rapidement possible, afin que les prestataires puissent réaliser au préalable les démarches requises et soient prêts au moment du lancement du Portail. De plus, les principales modifications proposées à l'encadrement de l'accès se retrouvent dans les articles de la LSGEE et non dans les articles modifiant le RASGEE, lesquels sont majoritairement des ajustements de concordance et de complémentarité.

Le statu quo n'est pas recommandé considérant qu'il aurait pour effet de restreindre l'atteinte de l'un des objectifs fondamentaux de la LSGEE, soit l'égalité des chances pour tous les enfants du Québec dans l'accès aux CPE et aux GS.

6- Évaluation intégrée des incidences

De façon générale, puisque le projet de loi vise à améliorer l'équité dans l'accès à l'ensemble des SGEE subventionnés en installation, une incidence positive est attendue pour le référencement des enfants en SGEE au Québec. En uniformisant les priorités d'admission, le projet de loi permet des formes de priorisation qui répondent intrinsèquement à l'objectif d'équité du RASGEE ainsi qu'aux objectifs de la LSGEE, soit l'égalité des chances et la conciliation famille-travail-études. En intégrant un objectif de mixité sociale, en balisant les priorités admissibles, notamment en ne permettant plus tout autre critère lié aux communautés culturelles, à la proximité, au référencement (sauf pour les enfants qui présentent des besoins particuliers) et à certains types de partenariat, mais aussi en imposant une proportion maximale d'admissions pouvant faire l'objet d'une priorisation, les mesures du projet de loi favorisent la transparence et l'accès équitable aux SGEE pour l'ensemble des enfants du Québec, nonobstant leur appartenance ou celle de leur parent à un groupe ou à un statut particulier.

Les mesures auront un impact positif sur la majorité des parents, particulièrement ceux dont les enfants ne répondent à aucune des priorités d'admission, en permettant une meilleure équité entre les enfants dans l'accès à un SGEE au Québec. Un plus grand nombre de familles auront aussi la possibilité d'obtenir une place en SGEE pour la fratrie après l'admission d'un premier enfant. Néanmoins, il est possible que certaines mesures engendrent des craintes et du mécontentement de la part de certains parents, notamment ceux qui étaient admissibles aux critères de priorisation exclus par les dispositions proposées. Finalement, du mécontentement est aussi anticipé de la part de prestataires qui ne pourront plus prioriser certaines catégories d'enfants et verront certains de leurs partenariats disparaître. Notons toutefois que ces mesures visent à rendre l'accès aux SGEE plus équitable et transparent ainsi qu'à favoriser la mixité sociale.

Pour les enfants présentant des besoins particuliers et les enfants vivant en situation de précarité socio-économique, le maintien des deux priorités d'admission les concernant continuera de favoriser leur fréquentation d'un SGEE. La situation est similaire pour les communautés autochtones, puisqu'une priorité d'admission tenant compte de leur réalité est maintenue.

De plus, selon l'analyse d'impact réglementaire, le projet de loi n'ajouterait pas de formalité administrative, mais engendrerait certains coûts pour les CPE et les GS, soit de 0,4 M\$ pour la période d'implantation et des coûts récurrents annuels de 4,6 M\$, ce qui représente moins de 1 % de leurs revenus annuels. Également, plus de 80 % des services de garde éducatifs à l'enfance ont transmis leur rapport financier annuel 2023-2024 avec des surplus cumulés. Ces coûts émaneront de la renégociation des ententes visant l'admission prioritaire d'enfants et de la réduction de la contrepartie versée de certains partenaires à la suite de l'introduction d'une proportion maximale d'admissions prioritaires. Pour les entreprises partenaires des SGEE du secteur privé, des coûts de 0,1 M\$ sont prévus pour la période d'implantation pour la renégociation des ententes, mais des économies annuelles de 1,3 M\$ sont prévues pour les contreparties versées.

Dans une optique de gouvernance, les dispositions assurent une équité entre l'ensemble des titulaires de permis dont les services de garde sont subventionnés. Les mesures permettent aussi de renforcer le rôle de gouvernance du Ministère en lui offrant un meilleur encadrement de l'attribution des places en SGEE, mais aussi une meilleure vision de la priorisation de celles-ci.

Enfin, en matière de développement durable, des retombées positives sont associées aux propositions envisagées. De façon générale, un impact positif est anticipé relativement à l'équité dans l'accès aux SGEE, en plus d'optimiser la gouvernance en la matière par le Ministère. En favorisant l'admission de la fratrie, le projet de loi contribue à la mobilité durable ainsi qu'à une meilleure protection de l'environnement en réduisant les déplacements. Enfin, le retrait de la possibilité pour un CPE et une GS de prioriser les enfants qui résident à proximité du SGEE en l'absence de partenariat avec une municipalité pourrait faire en sorte que certains parents trouvent une place plus loin de leur domicile et doivent ainsi parcourir de plus grandes distances pour bénéficier des services de garde, ce qui pourrait avoir un certain impact négatif sur la durabilité. On peut toutefois s'attendre à ce que les parents continuent de prioriser l'inscription auprès de prestataires de SGEE qui sont situés à proximité de leur domicile ou de leur lieu de travail. En effet, environ 74 % des parents qui recherchent un premier service de garde pour leur

enfant privilégient la proximité à leur domicile, tandis que 19 % n'ont pas de préférence entre la proximité du domicile et la proximité de leur lieu de travail².

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

Au printemps 2021, le Ministère a lancé une large consultation publique sur les SGEE. Les recommandations recueillies ont mené notamment au Grand chantier pour les familles, à la sanction de la Loi 9 de 2022, puis à l'édiction du RASGEE. Les associations nationales de SGEE ont également été consultées tout au long du processus d'élaboration du RASGEE et des groupes de discussion ont été organisés avec des parents et des futurs parents. C'est lors de ces consultations que le réseau des SGEE a fait part au Ministère d'enjeux liés à l'organisation de leurs services. Toutefois, ces parties prenantes n'ont pas été consultées quant aux propositions spécifiques du projet de loi.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Les dispositions proposées portant sur l'accès aux SGEE pourront entrer en vigueur lors du lancement du Portail, prévu en septembre 2025, tout comme les dispositions afférentes dans la Loi 9 de 2022. Ainsi, les modifications prévues au projet de loi et au RASGEE quant aux priorités d'admission commenceront à s'appliquer au même moment et bénéficieront des modalités de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation prévues plus largement pour ce dernier. La mise en œuvre des dispositions prévues dans le projet de loi n'aura pas d'impact significatif pour le développement du Portail.

Afin d'opérationnaliser les priorités d'admission dans le Portail avant son lancement, le Ministère devra élaborer des outils de communication et de soutien pour favoriser l'appropriation par les prestataires des nouvelles dispositions du projet de loi. Un formulaire numérique devra être développé pour la déclaration des priorités retenues par chaque CPE et GS. Des ajustements devront être apportés au Portail pour recevoir ces déclarations. Des équipes devront être formées pour valider ces déclarations avant leur publication au Portail.

Quant aux dispositions portant sur l'évaluation de la qualité éducative par les BC, celles-ci pourront entrer en vigueur au moment de la sanction de la Loi. En ce qui concerne la possibilité pour les GNS de pouvoir faire du chevauchement lorsque deux cohortes d'enfants se succèdent, un projet de règlement devra être édicté pour que la disposition de la Loi soit mise en œuvre.

9- Implications financières

Pour le Ministère, aucun coût ni aucun ajout d'effectif n'est associé à l'intervention proposée. Le budget déjà alloué au développement du Portail permettra d'effectuer les ajustements nécessaires découlant des dispositions du projet de loi.

² [Enquête québécoise sur l'accessibilité et l'utilisation des services de garde 2021](#), p. 66.

10- Analyse comparative

La législation applicable au Canada et en Europe a été analysée. Par le projet de loi, en agissant pour favoriser la mixité sociale ainsi que pour assurer l'accès équitable pour tous les enfants en SGEE et la transparence dans l'octroi des places subventionnées en installation, le Québec se distingue des modalités prévues dans le système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants sur le plan de l'admission des enfants. Le système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants ne prévoit pas d'encadrement national visant à uniformiser les critères d'admission et de priorisation des enfants pour tous les SGEE. Il permet à chaque SGEE de se doter d'une politique d'admission et d'en assurer la gestion. Rappelons que le Québec est le précurseur au Canada en matière de petite enfance. Grâce à ce rôle ainsi qu'à l'expérience acquise durant les 25 dernières années en la matière, des enjeux ont été constatés au niveau de l'accès aux services de garde sur le territoire du Québec, lesquels donnent lieu aux dispositions de l'actuel projet de loi.

Notons qu'il n'existe aucun système à l'heure actuelle qui permet le comblement de places de façon automatisée en suivant un ordonnancement transparent et équitable, comme le fera le Portail en opérationnalisant les dispositions du projet de loi et du RASGEE.

La ministre de la Famille,

SUZANNE ROY