

DE : Monsieur Mathieu Lacombe
Ministre de la Famille

Le 18 octobre 2021

TITRE : Grand chantier pour les familles – Plan d'action pour compléter le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

En 1997, le gouvernement du Québec a créé le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE). Près de 25 ans plus tard, ce réseau joue un rôle crucial pour les familles et la société québécoise dans son ensemble. La pandémie de la COVID-19 a toutefois mis en lumière et accentué plusieurs défis auxquels il est confronté.

Au printemps 2021, les grands acteurs de la petite-enfance ont été invités à réfléchir à l'organisation des SGEE. Ces consultations ont mobilisé 483 organisations, experts, chercheurs et intervenants ainsi que 20 245 citoyens.

Les propos tenus dans ce cadre ont confirmé les constats soulevés par le ministère de la Famille (Ministère), à l'effet que l'accessibilité aux SGEE constitue une préoccupation majeure et qu'elle est liée à d'autres enjeux, comme la nécessité de disposer de places en nombre suffisant, la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée, l'équité financière entre les familles et l'accès équitable aux SGEE pour les enfants qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent en contexte de défavorisation socioéconomique.

Ce fut aussi l'occasion d'entendre des recommandations porteuses, qui ont nourri la réflexion entamée, et permis au Ministère de déterminer les mesures requises pour accroître la disponibilité des places en SGEE, de façon à concrétiser le droit pour chaque enfant d'accéder à une place de qualité.

Le Grand chantier pour les familles – Plan d'action pour compléter le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance, qui fait l'objet de ce mémoire, poursuit cet objectif et propose une série de mesures pour que le Québec se dote d'un réseau de SGEE qui offre une place à chaque tout-petit et assure une véritable égalité des chances.

Ce Grand chantier repose à la fois sur des mesures déjà déployées par le gouvernement du Québec depuis 2018 et de nouvelles mesures, dont les dispositions législatives prévues au Projet de 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 (projet de loi). Il s'agit d'un plan global et complet intégrant 45 mesures qui, combinées, permettront de compléter le réseau des SGEE.

2- Raison d'être de l'intervention

Près de 25 ans après la création du réseau des SGEE, nombre de familles n'y ont toujours pas accès. En 2021, les parents de milliers d'enfants inscrits au guichet unique sont toujours en attente d'une place.

La pénurie de places entraîne des effets socioéconomiques indésirables, tels que des enfants qui n'ont pas accès aux services ainsi que des femmes et des hommes qui ne peuvent pleinement réaliser leurs aspirations professionnelles et contribuer à l'économie. Pour les employeurs, ce manque de places cause un important défi de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre.

Ainsi, au 31 décembre 2020, près de 51 000 enfants étaient en attente d'une place. Parmi ceux-ci, 36 000 étaient âgés de plus de 9 mois et étaient susceptibles d'intégrer rapidement le réseau des SGEE, cette durée correspondant à la période d'admissibilité moyenne de leurs parents au Régime québécois d'assurance parentale.

En considérant les places actuellement disponibles en SGEE et la demande réelle, notamment en milieu autochtone, il est estimé qu'il en manque aujourd'hui encore 37 000 pour offrir une place à chaque enfant.

Au-delà de la question du nombre de places disponibles, les familles québécoises doivent aussi composer avec de nombreux défis. Comme souligné dans le rapport du Vérificateur général du Québec déposé en octobre 2020 et celui de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (Commission Laurent), les enfants présentant des besoins particuliers, les enfants vivant dans un contexte de précarité socioéconomique et les parents ayant des besoins de garde à horaires atypiques font face à des obstacles qui limitent leur accès aux SGEE.

Parmi ces obstacles, soulignons l'accès inégal aux places subventionnées, dont l'offre varie d'une région à l'autre. Par exemple, dans les régions administratives de Montréal et de Laval, les places subventionnées représentent 67% du total des places offertes en SGEE alors qu'elles représentent 100% des places dans les régions de la Côte-Nord et du Nord-du-Québec.

Tableau 1 – Proportion de places subventionnées par région administrative (31 juillet 2021)

Région administrative	Proportion de places subventionnées (%)
Côte-Nord	100
Nord-du-Québec	100
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	99
Bas-Saint-Laurent	96
Abitibi-Témiscamingue	95
Mauricie	92
Centre-du-Québec	91
Estrie	91

Région administrative	Proportion de places subventionnées (%)
Chaudière-Appalaches	86
Saguenay–Lac-Saint-Jean	85
Outaouais	82
Lanaudière	82
Laurentides	79
Montérégie	78
Capitale-Nationale	74
Montréal	67
Laval	67

Cette disparité soulève des enjeux d'équité financière entre les familles québécoises. En effet, bien que les frais payés pour des services de garde non subventionnés soient admissibles au Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants (CFGE) et à la déduction fédérale pour frais de garde, un écart persiste entre le coût net d'un service de garde non subventionné et d'un service de garde subventionné. Cet écart varie en fonction du tarif payé et du revenu familial.

Tableau 2 – Comparaison du coût net journalier entre la garde subventionnée et la garde non subventionnée (\$)

Revenu familial	Garde subventionnée Tarif de 8,50 \$	Garde non subventionnée Tarif de 40 \$	Écart
0	0,00	11,30	11,30
25 000	6,80	6,79	-0,01
50 000	6,42	6,82	0,40
75 000	7,17	11,81	4,64
100 000	7,03	12,07	5,04
125 000	7,17	11,81	4,64
150 000	6,78	13,08	6,30
175 000	6,78	23,80	17,02
200 000	6,48	23,51	17,03

Source : ministère des Finances, Calculateur « Coût d'une place en service de garde », version 2020-03-25. Coûts basés sur la situation d'un couple ayant deux revenus égaux et un enfant pour 260 jours de garde.

Note : Le tarif quotidien moyen demandé en 2020 par les parents demandant des versements par anticipation du CFGE pour des enfants de moins de 5 ans était de 38,48 \$.

À ces problématiques s'ajoute une importante pénurie de main-d'œuvre qualifiée, qui s'est amplifiée durant la pandémie, et qui constitue un enjeu de taille pour l'efficacité, l'accessibilité et la pérennité des SGEE.

Pour redresser la situation et améliorer l'accès au réseau des SGEE, le gouvernement du Québec a réalisé, depuis 2018, d'importantes avancées et a déployé de nombreuses mesures pour améliorer l'équité financière, réduire les délais de développement des places subventionnées et en créer des dizaines de milliers.

Ainsi, il a notamment :

- Aboli la contribution additionnelle et rétabli le tarif unique pour les places subventionnées;
- Lancé un plan d'accélération de l'accessibilité des places pour le développement de projets déjà acceptés mais jamais réalisés;
- Mis en œuvre des allègements au processus de réalisation des projets de centres de la petite enfance (CPE), réduisant les étapes de développement de 17 à 9;
- Lancé des appels de projets pour la création de nouvelles places et la conversion de garderies non subventionnées en garderies subventionnées;
- Annoncé un plan de relance de la garde en milieu familial de même qu'une série de mesures qui permettront de former et de retenir davantage d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés dans le réseau des SGEE;
- Permis l'ouverture de CPE dans des installations temporaires pour accueillir les enfants avant même la finalisation d'un projet de construction ou d'agrandissement.

L'ensemble de ces mesures ont permis de mettre en branle la création de 19 000 nouvelles places subventionnées.

Malgré tout, des milliers de familles sont encore en attente.

En effet, outre les obstacles soulevés précédemment, le cadre légal actuel ne permet pas au Ministère d'aller plus loin pour répondre adéquatement aux besoins de garde des parents. En raison des dispositions actuelles de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (LSGEE) :

- Le rôle confié aux comités consultatifs sur l'offre de SGEE génère un goulot d'étranglement dans le processus d'octroi des places;
- Le Ministère ne peut réaffecter seul les places en installation non occupées ou les convertir en places subventionnées;
- Le Ministère n'a que peu d'emprise sur le contenu et l'application des politiques d'admission des SGEE;
- Pour créer des places en SGEE, le Ministère a peu d'emprise sur le rythme et l'endroit de réalisation de projets par les promoteurs;
- Puisque les personnes non reconnues offrant des services de garde en milieu familial évoluent en marge du réseau des SGEE, le Ministère ne peut avoir une vision globale et intégrée de l'offre de service ni des besoins réels des familles;
- Les exigences réglementaires en milieu familial et le manque d'uniformité dans leur application par les différents bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial ont mené à l'exode de plusieurs responsables de garde en milieu familial (RSG), limitant ainsi l'accès à des places subventionnées.

Sans changements majeurs, le Ministère ne peut donc pas améliorer davantage le processus de développement de places et compléter le réseau rapidement. Au-delà de l'injection de sommes additionnelles, pour atteindre l'objectif d'offrir une place à chaque enfant dont les parents en expriment le besoin, il faut changer la façon même de développer ces places et adapter les services aux besoins des familles d'aujourd'hui.

Soulignons par ailleurs que, malgré la série de mesures et d'initiatives pilotées par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale qui ont été annoncées au printemps 2021 et les mesures temporaires adoptées pour bonifier les paramètres salariaux du personnel éducateur, d'autres actions seront aussi requises pour augmenter significativement le nombre d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés pour œuvrer en SGEE.

Ainsi, pour compléter le réseau des SGEE, en plus des modifications législatives proposées, lesquelles font l'objet d'un mémoire distinct, il est suggéré de revoir les balises du processus lui-même, de prévoir des mesures additionnelles visant à assurer la présence d'une main-d'œuvre suffisante et de mettre en œuvre les mesures permettant de mieux répondre aux besoins des enfants vulnérables.

3- Objectifs poursuivis

Le gouvernement du Québec poursuit les objectifs suivants :

- **Créer suffisamment de places pour répondre aux besoins des familles** et offrir une place à chaque enfant, notamment en ajoutant 37 000 nouvelles places subventionnées au réseau existant;
- **Contribuer à une plus grande équité financière entre les familles**, notamment en convertissant des places non subventionnées en places subventionnées;
- **Accroître l'efficacité du réseau pour mieux le développer**, entre autres en améliorant le processus de création de nouvelles places et en faisant du guichet unique une véritable liste d'attente, sous la responsabilité du gouvernement;
- **Consolider la garde en milieu familial**, en assouplissant notamment les exigences imposées aux RSG, en plus d'harmoniser les pratiques des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial et d'intégrer au réseau régi les milieux familiaux non reconnus;
- **Assurer la présence d'une main-d'œuvre qualifiée en nombre suffisant**, en améliorant les conditions de travail et en soutenant la formation et la qualification du personnel éducateur du réseau des SGEE;
- **Remettre l'égalité des chances au cœur de notre action**, en offrant des services adaptés aux enfants les plus vulnérables et à ceux ayant des besoins particuliers et en améliorant la collaboration de tous les acteurs concernés.

Chacun de ces six objectifs vise à concrétiser, chacun à sa façon, le droit de chaque enfant d'avoir accès à une place de qualité. Ils permettront également de répondre aux besoins diversifiés des familles.

4- Proposition

Pour compléter le réseau des SGEE et offrir une place à chaque enfant, il est proposé de mettre en œuvre le Grand chantier, qui permettrait d'atteindre les objectifs que poursuit le gouvernement du Québec.

Pour ce faire, 45 actions seraient mises de l'avant.

L'ensemble des mesures proposées sont réunies dans le document *Grand chantier pour les familles - Plan d'action pour compléter le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance*, qui serait rendu public et qui exposerait la vision globale de la stratégie poursuivie depuis 2018 par le gouvernement. Outre les mesures déjà déployées et les mesures prévues au projet de loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, ce Grand chantier expose une série de nouvelles mesures, dont :

- Le lancement d'un appel de projets en continu pour compléter le réseau;
- Un soutien financier pour l'aménagement de locaux temporaires par les municipalités;
- L'optimisation de l'utilisation des installations existantes et le développement de plus petites installations;
- Le développement d'une nouvelle offre de service des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial pour soutenir le travail des RSG;
- La bonification du salaire du personnel éducateur;
- La mise sur pied de formations accélérées en éducation à la petite enfance;
- La révision des protocoles pour les places réservées pour les enfants vulnérables;
- Un meilleur accompagnement des enfants handicapés et présentant des besoins particuliers;
- La poursuite du déploiement du dossier éducatif de l'enfant;
- La conclusion d'une entente de collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux afin, notamment, de préciser le rôle des SGEE dans la détection précoce des difficultés rencontrées par certains jeunes enfants;
- L'achèvement du réseau des SGEE en milieu autochtone et l'affirmation de leur caractère distinct.

Ce Grand chantier propose également des modifications législatives et d'autres mesures qui permettront de concrétiser le droit de chaque enfant à une place, de rétablir une plus grande équité financière entre les familles et d'assurer la présence d'une main-d'œuvre qualifiée en nombre suffisant.

Créer 37 000 places subventionnées additionnelles

Afin de répondre à la pénurie de places subventionnées, 17 000 places additionnelles seront créées en plus de près de 1 000 places en milieu autochtone. Avec les quelque 19 000 places déjà en cours de réalisation, ce sont 37 000 nouvelles places qui seront créées pour les familles du Québec. Ceci permettra de compléter le réseau des SGEE et de concrétiser le droit de chaque enfant à une place.

Cet investissement soutiendrait également le retour au travail des parents, appuierait les entreprises dans leur relance et garantirait une véritable égalité des chances à tous les enfants.

Convertir les places non subventionnées en places subventionnées

Afin d'assurer une plus grande équité entre les familles québécoises, il est proposé de convertir des places non subventionnées en places subventionnées.

À cet égard, deux premières phases de conversion ont été lancées à l'automne 2020 dans le cadre d'un projet pilote. L'évaluation qu'en fera le Ministère lui fournira les informations nécessaires pour planifier, le cas échéant, les étapes subséquentes du processus de conversion des places non subventionnées.

Aussi, une mesure complémentaire serait prévue pour améliorer l'équité financière entre toutes les familles du Québec.

Bonifier le salaire du personnel éducateur

Pour réaliser son ambition de compléter le réseau des SGEE, le Ministère estime le besoin de main-d'œuvre à environ 13 900 personnes qualifiées d'ici 2025-2026, auxquelles s'ajoutent autour de 10 800 nouvelles personnes non qualifiées.

Pour répondre aux besoins du réseau, d'importants investissements ont été annoncés dans le cadre d'un plan de main-d'œuvre, au printemps 2021, auxquels viendront s'ajouter d'autres mesures, dont une formation minimale pour faciliter l'intégration en emploi du personnel non qualifié et assurer des services de qualité aux enfants.

Pour soutenir le personnel éducateur qui œuvre déjà en SGEE, il est par ailleurs proposé de reconnaître leur contribution essentielle au développement des jeunes enfants et à leur réussite éducative en améliorant leurs conditions de travail et en bonifiant, dans le cadre des négociations en cours, l'augmentation salariale déjà consentie.

Ces mesures permettraient de susciter l'intérêt envers la profession, en plus d'assurer la qualité des services offerts et de soutenir le développement des places en SGEE.

5- Autres options

Des mesures financières et administratives pour soutenir le développement accéléré du réseau des SGEE et améliorer l'équité financière entre les familles ont été mises en place depuis 2018. Malgré tout, les défis demeurent et, sans changements majeurs, le Ministère ne pourra pas améliorer davantage le processus de développement de places et compléter rapidement le réseau pour atteindre les objectifs poursuivis.

Notamment, plusieurs situations problématiques s'inscrivent dans un cadre législatif et réglementaire qui ne permet pas au Ministère d'intervenir adéquatement.

Ainsi, bien que le *statu quo* ait été envisagé, cette option ne serait pas suffisante pour atteindre les objectifs souhaités.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les mesures proposées auraient un impact positif sur les enfants et les parents en attente d'une place puisqu'elles permettraient de concrétiser le droit de chaque enfant à une place de qualité. Les parents pourraient ainsi mieux concilier leurs responsabilités parentales et professionnelles. Ceci pallierait également la pénurie de main-d'œuvre à laquelle est confrontée le Québec et profiterait au développement économique de la province puisque davantage de parents et, plus particulièrement de femmes, pourraient participer pleinement au marché du travail.

Les mesures visant à assurer l'équité financière des parents bénéficieraient également aux familles qui n'ont pas accès à une place subventionnée et dont certaines doivent actuellement assumer un coût plus important pour les services qu'elles reçoivent. Ces mesures contribueraient, par ailleurs, au développement des enfants qui vivent dans un contexte de précarité socioéconomique en réduisant les facteurs qui font obstacle à leur accès aux SGEE.

Combinée aux autres mesures visant à offrir des services adaptés aux enfants les plus vulnérables, une telle mesure contribuerait à l'atteinte de la cible gouvernementale visant à rehausser à la hauteur de 80 % le nombre d'enfants qui ne présentent aucune vulnérabilité dans leur développement à leur entrée à la maternelle 5 ans.

En ce qui concerne les mesures visant à augmenter le nombre de diplômés à la Technique d'éducation à l'enfance et à rehausser les conditions de travail du personnel éducateur, elles assureraient la présence d'une main-d'œuvre qualifiée, ce qui soutiendrait le développement de nouvelles places en SGEE et assurerait la qualité des services offerts.

Enfin, aucun impact négatif n'est anticipé en matière de développement durable. Des retombées positives sont plutôt associées aux modifications envisagées, relativement à la prospérité sociale, culturelle et économique du Québec :

- Le projet de loi favoriserait l'accès des parents au marché du travail;
- Les changements relatifs au rehaussement de la qualification du personnel éducateur et de leurs conditions de travail assureraient la présence d'une main-d'œuvre plus qualifiée et en nombre suffisant. Ces changements seraient en outre favorables à la santé physique et mentale des enfants, à leur développement et à leur réussite éducative puisqu'ils contribueraient à la qualité des services offerts;
- Les modifications concernant l'attestation et le service de certification de la main-d'œuvre permettraient d'augmenter le bassin de personnel de garde disponible pour travailler chez les prestataires de services de garde et favoriseraient la mobilité de la main-d'œuvre;
- Plusieurs autres mesures contribueraient à favoriser l'égalité des chances pour tous les enfants, permettraient de mieux joindre ceux qui sont plus vulnérables et à offrir des services adaptés aux enfants qui présentent des besoins particuliers ou vivant dans un contexte de précarité socioéconomique. Ceci contribuerait à favoriser leur réussite éducative.

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

Les représentants des ministères et organismes suivants ont été rencontrés en vue d'échanger sur les principaux changements envisagés : le ministère des Finances, le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

D'autres ministères et organismes ont également été consultés sur les modifications législatives proposées, lesquelles font l'objet d'un mémoire distinct.

Les représentants consultés ont tous accueilli favorablement l'orientation principale qui consiste à accroître la disponibilité des SGEE, tout en favorisant un accès équitable.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le projet de loi serait introduit à l'Assemblée nationale en octobre 2021. Son adoption serait prévue d'ici la fin de la session parlementaire d'automne, soit en décembre 2021.

Pour développer les 17 000 places subventionnées additionnelles qui s'ajouteront aux places présentement en cours de réalisation ou en voie de l'être, un appel de projets en continu sera lancé en octobre 2021 auquel s'ajoutera un appel de projets de près de 1 000 places en milieu autochtone. Il est prévu que l'ensemble des 37 000 places seront développées d'ici 2024-2025.

La conversion de places non subventionnées en places subventionnées se ferait à la suite de l'appel de projets de conversions de 3 500 places lancé à l'automne 2020. Au terme de cet appel de projets, qui a valeur de test, le Ministère réalisera une évaluation qui lui fournira les informations nécessaires pour planifier les étapes suivantes du processus de conversion des places non subventionnées.

En plus des mesures temporaires récemment annoncées, les négociations de conventions collectives en cours se poursuivent. Il est anticipé que ces négociations seront conclues au cours des prochains mois.

À noter que les ressources humaines et informationnelles ministérielles adéquates seraient déployées pour atteindre les objectifs qui sous-tendent le Grand chantier et gérer les changements de façon optimale.

9- Implications financières

Le coût de la mise en œuvre du Grand chantier est estimé à 4,5 G\$ d'ici 2026-2027, dont 2,8 G\$ pour de nouvelles mesures¹.

10- Analyse comparative

Le Québec est la province canadienne disposant de l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance la plus complète au pays. Le Québec se distingue notamment par le financement public direct des prestataires de services.

Dans le cadre du budget fédéral 2021, le gouvernement du Canada a d'ailleurs annoncé des investissements totalisant 30 G\$, sur les cinq prochaines années, et de 8,3 G\$ par année par la suite, pour établir un système pancanadien de services de garde à 10 \$ inspiré du modèle québécois. Reconnaissant que le Québec dispose déjà de son propre système de SGEE, le gouvernement canadien a conclu un accord asymétrique avec le Québec qui permettra l'attribution d'un transfert fédéral de 6 G\$ en cinq ans sans condition.

À l'échelle internationale, à l'exception de l'Amérique du Nord, le Québec dispose toutefois d'un système moins mature que la plupart des pays développés. En effet, plusieurs pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques ont investi massivement dans l'éducation à la petite enfance au cours des dernières décennies.

Les pays les plus performants en termes d'accessibilité sont ceux dont les services sont financés et gérés par l'État, contrairement aux pays dont les services de garde dépendent du libre marché. Le Québec a, quant à lui, choisi une formule hybride en finançant directement les prestataires de services, mais en comptant sur une multitude d'acteurs privés, à but lucratif ou non, pour offrir les services de garde éducatifs.

¹ Ne tient pas compte des sommes qui seront ultérieurement attribuées aux mesures liées à l'équité financière et à la main-d'œuvre

Le Grand chantier proposé s'inscrit dans la continuité de ce modèle. La réalisation des actions qui y sont présentées permettrait d'assurer un développement plus efficace du réseau qui tient davantage compte de la diversité des besoins de garde des parents. Sans octroyer une garantie légale à une place pour tous les enfants, comme c'est le cas dans la plupart des pays européens, il met en place les conditions pour assurer un droit d'accès au réseau pour tous les enfants qui en ont besoin.

Ministre de la Famille,

MATHIEU LACOMBE