

DE : Monsieur Mathieu Lacombe
Ministre de la Famille

Le 3 février 2021

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

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a déclaré officiellement une pandémie de COVID-19. Le 13 mars 2020, le gouvernement du Québec a déclaré l'état d'urgence sanitaire et a pris des mesures pour protéger la santé de la population québécoise. Depuis, l'état d'urgence sanitaire a été renouvelé et les mesures prises ont été ajustées pour tenir compte de l'évolution de la situation.

Le décret numéro 177-2020 du 13 mars 2020 a obligé la suspension des activités des prestataires de services de garde éducatifs à l'enfance à partir du 16 mars 2020. Ce décret prévoyait toutefois que des services de garde d'urgence, dédiés uniquement aux parents occupant certains emplois, tels que ceux à l'emploi d'un établissement de santé ou de services sociaux, devaient être organisés. Ces mesures ont par la suite été renouvelées. Les services de garde d'urgence pour ces secteurs essentiels ont été disponibles dès le 16 mars 2020 et jusqu'à la reprise graduelle des activités des prestataires de services de garde éducatifs à l'enfance.

Cette reprise a débuté le 11 mai 2020 (décret numéro 505-2020 du 6 mai 2020), à l'exception des « zones chaudes », soit la Communauté métropolitaine de Montréal, la municipalité régionale de comté de Joliette et la Ville de L'Épiphanie, pour lesquelles la reprise graduelle des services de garde a été effective à compter du 1^{er} juin 2020 (décret numéro 566-2020 du 27 mai 2020). La mise en œuvre du plan de réouverture graduelle des services de garde éducatifs à l'enfance était composée de quatre phases échelonnées dans le temps, avec des variantes en fonction du nombre d'enfants pouvant être accueillis selon la zone et le type de service de garde, de même qu'avec l'instauration de conditions particulières applicables dans ce contexte (annexe du décret numéro 505-2020 du 6 mai 2020). Le plan de réouverture graduelle des services de garde éducatifs à l'enfance a été établi selon les recommandations de la Santé publique.

Malgré un retour à la normale et une réintégration complète des enfants depuis le 13 juillet 2020, le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance demeure affecté par la crise sanitaire. Pour des raisons indépendantes de leur volonté, plusieurs titulaires de permis de centre de la petite enfance (CPE) ou de garderie ne sont pas en mesure de respecter certaines de leurs obligations, situation qui se poursuivra pendant un certain temps après l'état d'urgence sanitaire.

2- Raison d'être de l'intervention

L'article 22 du Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1, r. 2, ci-après le « RSGEE ») précise que le membre du personnel de garde qui possède un diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance ou toute autre équivalence reconnue par le ministre est qualifié.

Selon les articles 23 et 23.1 du RSGEE, le titulaire d'un permis de CPE ou de garderie délivré depuis cinq ans ou plus « doit s'assurer qu'au moins deux membres du personnel de garde sur trois sont qualifiés et présents chaque jour auprès des enfants durant la prestation des services de garde » (ratio). Le titulaire d'un permis délivré depuis moins de cinq ans doit plutôt respecter un ratio d'un sur trois.

Les titulaires de permis de CPE et de garderie éprouvent des difficultés à pourvoir les postes de personnel éducateur qualifié, situation qui a été exacerbée par la crise sanitaire. Cette crise a eu des effets sur l'absentéisme du personnel de garde et certains d'entre eux ont choisi de faire carrière ou d'entreprendre une formation pour faire carrière en milieu scolaire ou dans le secteur de la santé, notamment.

Pour tenir compte des conséquences de la pandémie sur la disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée, l'annexe du décret numéro 505-2020 du 6 mai 2020, telle que modifiée par l'Arrêté 2020-034 de la ministre de la Santé et des Services sociaux en date du 9 mai 2020, prévoit que ce ratio est d'au moins un tiers, peu importe que le permis ait été délivré depuis moins de cinq ans ou depuis plus longtemps.

En raison de la situation actuelle, la pénurie de main-d'œuvre ne sera pas résorbée dans les prochains mois. Or, lorsque le décret numéro 505-2020 du 6 mai 2020 ne sera plus en vigueur, de nombreux titulaires de permis de CPE ou de garderie ne disposeront pas d'un préavis suffisant pour se conformer de nouveau à un ratio de qualification d'au moins deux tiers. Ainsi, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ces titulaires de permis ne seront pas en mesure de respecter leurs obligations. Le cas échéant, pour se plier aux exigences du RSGEE, ils pourraient être contraints de réduire leur capacité d'accueil, voire de cesser leurs activités, aggravant ainsi le manque de places déjà observé dans plusieurs régions. Certains parents pourraient alors se retrouver sans services de garde.

3- Objectifs poursuivis

La modification réglementaire proposée vise à apporter un changement, de nature temporaire, pour tenir compte des conséquences de la pandémie de COVID-19. Il a pour objectif de s'assurer qu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, lorsque le décret numéro 505-2020 du 6 mai 2020 ne sera plus en vigueur, les titulaires de permis de CPE et de garderie ne soient pas tenus, sans préavis suffisant, de respecter un ratio de qualification d'au moins deux tiers, lequel serait de nouveau applicable en vertu de l'article 23 du RSGEE. Elles visent aussi à rétablir graduellement ce ratio afin, qu'à terme, la norme prévue à l'article 23 du RSGEE soit de nouveau applicable.

4- Proposition

Il est proposé de modifier le RSGEE afin d'exiger que, jusqu'à ce qu'il se soit écoulé neuf mois après le jour où prend fin l'état d'urgence sanitaire, le titulaire d'un permis de CPE ou de garderie s'assure qu'au moins un membre du personnel de garde sur trois soit qualifié et présent chaque jour auprès des enfants durant la prestation des services de garde et que, pour les douze mois suivants, 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. Parallèlement, la mesure portant sur ce même sujet, qui figure en annexe du décret numéro 505-2020 du 6 mai 2020 pris en application de la Loi sur la santé publique (chapitre S-2.2), devra en être retirée par un arrêté du ministre de la Santé et des Services sociaux.

5- Autres options

La situation problématique identifiée s'inscrit dans un cadre législatif et réglementaire qui ne permet pas au ministère de la Famille d'intervenir adéquatement. Des interventions de nature incitative ou administrative, ou l'adoption de politiques ou de plans ne seraient pas en mesure d'atteindre les objectifs souhaités.

6- Évaluation intégrée des incidences

Des impacts positifs sur les enfants, leurs parents ainsi que sur le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance sont anticipés.

Cette modification relative au ratio de personnel de garde qualifié permettrait d'éviter des bris de services et favoriserait ainsi la participation au marché du travail, en particulier celle des femmes. 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 les CPE et garderies dont le permis a été délivré ou modifié pour augmenter sa capacité depuis moins de cinq ans. Ceux-ci doivent, conformément aux articles 23.1 et 23.2 du RSGEE, s'assurer de respecter un ratio de personnel de garde qualifié d'au moins un tiers.

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

Diverses associations nationales, représentatives et syndicales ont été consultées relativement à la mesure visant à encadrer et à rendre prévisible l'application d'un ratio de qualification de deux membres du personnel de garde sur trois.

Les associations présentes étaient les suivantes :

- Association des garderies non subventionnées en installation;
- Association des enseignants et enseignantes en techniques d'éducation à l'enfance;
- Association des cadres des centres de la petite enfance du Québec;

- Regroupement des garderies privées du Québec;
- Syndicat québécois des employés de service, section locale 298 – Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec;
- Association des garderies privées du Québec;
- Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance;
- Association québécoise des centres de la petite enfance;
- Fédération de la santé et des services sociaux – Confédération des syndicats nationaux;
- Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec – Centrale syndicale du Québec;

L'ensemble des associations consultées souhaite le retour à un ratio de qualification de deux membres du personnel de garde sur trois étant donné le lien manifeste entre la formation du personnel éducateur et la qualité éducative. De plus, les représentants syndicaux et les enseignants en techniques d'éducation à l'enfance prônent un rehaussement des exigences de qualification. Ceux-ci souhaitent en effet que tous les membres du personnel de garde soient qualifiés.

Cependant, les difficultés de recrutement et de rétention du personnel éducateur qualifié dans le réseau les mènent à être en faveur de cette mesure. Selon leurs dires, encadrer le retour à un ratio de qualification de deux sur trois et le rendre prévisible permettra notamment de disposer du temps nécessaire pour former de nouveaux membres du personnel de garde et éviter davantage de bris de services. La mesure permettra également aux titulaires de permis d'anticiper les changements afin de s'y adapter adéquatement.

Plusieurs partenaires ont cependant nuancé leur ouverture à la présente mesure en mentionnant qu'elle doit être circonscrite dans le temps. La modification réglementaire proposée répond à cette préoccupation puisque sa portée est temporaire.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

De concert avec le ministère de l'Enseignement supérieur, des efforts afin d'inciter plus d'étudiants à compléter le programme d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance seront déployés pour augmenter le bassin de personnel de garde qualifié.

Une formation d'insertion professionnelle (voie rapide vers la qualification) est également envisagée. Le ministère de la Famille a aussi produit et mis en ligne sur son site Web une vidéo promotionnelle du métier d'éducatrice et d'éducateur de la petite enfance afin de faire connaître et de valoriser la profession et les perspectives d'avenir qui y sont rattachées. De plus, une opération massive d'affichage de postes à pourvoir est en cours en collaboration avec le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, et ce, afin de soutenir les titulaires de permis pour leur permettre de pourvoir leurs postes vacants et pallier la pénurie de main-d'œuvre.

9- Implications financières

La modification temporaire proposée ne présente pas d'implications financières pour le ministère de la Famille.

Elle serait temporairement à l'origine d'économies pour certains titulaires de permis de CPE ou de garderie, lesquelles sont présentées dans l'analyse d'impact réglementaire en annexe.

10- Analyse comparative

Depuis le 13 mars 2020, en outre des arrêtés ministériels du ministre de la Santé et des Services sociaux et des décrets relatifs à l'état d'urgence sanitaire, des mesures réglementaires temporaires exceptionnelles ont été prises pour pallier les circonstances causées par la COVID-19 dans d'autres secteurs d'activités. Une trentaine d'arrêtés ou de règlements fondés sur la situation de la pandémie ont été pris par plusieurs autres ministres ou pris par le gouvernement sur la recommandation de ceux-ci.

Le ministre de la Famille,

MATHIEU LACOMBE