

DE : Monsieur Mathieu Lacombe
Ministre de la Famille

Le 28 septembre 2021

TITRE : 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

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Selon la Loi sur le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (chapitre M-17.2), le ministre de la Famille a notamment pour responsabilités de « développer et maintenir un réseau de services de garde éducatifs à l'enfance » et d'en favoriser le développement harmonieux pour en faciliter l'accès à l'ensemble des familles du Québec.

La Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1 – LSGEE) a aussi pour objet de favoriser le développement harmonieux de l'offre de services de garde en tenant compte des besoins des parents. Elle vise notamment à promouvoir la qualité des services fournis par les prestataires de services de garde éducatifs à l'enfance, c'est-à-dire par les titulaires de permis de centres de la petite enfance (CPE) ou de garderies et les personnes reconnues à titre de responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG) par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial (BC). La promotion de la qualité des services offerts vise non seulement à assurer la santé et la sécurité des enfants, mais aussi leur développement, leur réussite éducative, leur bien-être et l'égalité des chances, notamment pour les enfants qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique.

En 2020 et en 2021, le gouvernement a mis en place plusieurs mesures concrètes afin d'accroître la disponibilité de places chez les prestataires de services de garde. Un plan d'accélération de l'accessibilité des places a notamment été présenté et des allègements au processus de réalisation des projets ont été mis en place. Ce processus est passé de 17 à 9 étapes. Des appels de projets pour la création de nouvelles places et la conversion de garderies non subventionnées en garderies subventionnées ont également été lancés en octobre 2020. 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 services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) ont également été annoncés. Pour alimenter sa réflexion quant aux autres mesures envisageables pour répondre aux besoins des familles d'aujourd'hui et de demain, en rendant le réseau plus efficace et accessible, le ministère de la Famille (Ministère) a d'ailleurs réalisé une large démarche de consultation au printemps 2021.

Il ressort de ces consultations que l'accessibilité aux SGEE constitue une préoccupation majeure et que celle-ci est liée à d'autres enjeux, comme la disponibilité des places subventionnées, l'attraction et la rétention des RSG et l'accès équitable par les enfants qui présentent des besoins particuliers ou vivant en milieu défavorisé.

Le gouvernement est déterminé à accroître la disponibilité des places chez les prestataires de services de garde. Certaines règles posent toutefois un obstacle à la volonté du Ministère de favoriser un développement accéléré des places subventionnées dans les installations des CPE et des garderies subventionnées. Il en est de même pour la garde en milieu familial. Le Ministère entend aussi agir pour veiller à ce que tous les enfants qui reçoivent des services de garde en milieu familial bénéficient d'une même qualité de service. Or, les exigences existantes représentent un enjeu important à cet égard ainsi que pour l'attraction et la rétention des RSG. En effet, des personnes non reconnues (PNR) offrent des services de garde dans leur résidence sans être des RSG reconnues par un BC.

Pour atteindre ces objectifs et ainsi permettre au Ministère de mieux poursuivre sa mission, des changements doivent être apportés à la LSGEE et au Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1, r. 2) (RSGEE). Des modifications de concordance doivent aussi être apportées au Règlement sur la contribution réduite (chapitre S-4.1.1, r. 1) (RCR). Le cumul de différentes mesures permettra de lever de nombreux obstacles au développement accéléré du réseau des SGEE de même que de tenir compte des préoccupations exprimées par les parents et les partenaires du réseau lors des consultations.

2- Raison d'être de l'intervention

2.1 Vers un réseau à maturité : tendre vers l'universalité

Plusieurs rapports déposés dans les derniers mois ont mis en lumière certaines lacunes quant à l'accessibilité des SGEE, notamment une offre de places insuffisante pour répondre à la demande et une sous-représentation des enfants provenant de milieux défavorisés. C'est le cas du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ), déposé en octobre 2020, et du rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, déposé en mai 2021.

Différentes données permettent de confirmer l'insuffisance de l'offre de places. Au 31 décembre 2020, selon le tableau de bord du modèle d'estimation de l'offre et de la demande de places publié sur le site Web du Ministère¹, 126 territoires de BC² sur 160 étaient considérés en déficit de places. Cela représente un déficit total estimé à 37 000 places dans ces territoires.

Malgré la mise en place de mesures financières et administratives pour soutenir le développement accéléré du réseau des SGEE, la LSGEE ne prévoit toutefois pas

¹ <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/nouvelles-places/cartes-territoriales/Pages/index.aspx>

² Le territoire de BC est l'unité territoriale employée par le Ministère pour évaluer les besoins en matière de services de garde éducatifs à l'enfance.

explicitement de mécanisme pour que l'offre de SGEE sur chaque territoire tende à répondre à la demande. Afin de trouver une solution pérenne à cette problématique et favoriser une égalité des chances pour que les enfants puissent développer leur plein potentiel, il convient d'agir afin de tendre vers l'universalité du réseau des SGEE.

Cet enjeu s'inscrit également dans le contexte du dernier budget fédéral 2021, présenté le 19 avril dernier, dans lequel le gouvernement du Canada a annoncé de nouveaux investissements totalisant 30 milliards de dollars, sur les cinq prochaines années, et de 8,3 milliards par année par la suite, pour établir un système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Reconnaisant 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 milliards en cinq ans sans condition. Le gouvernement du Québec a annoncé son intention d'investir une partie de ces sommes pour la création de places dans le réseau de SGEE.

De surcroît, il est dans l'intérêt du Québec de planifier sa relance économique postpandémie. Les SGEE sont essentiels à la participation des parents au marché du travail et ont plus particulièrement des impacts sur le taux d'activités des femmes en emploi, sur les revenus de l'État et sur la santé économique globale de la société.

2.2 Immobilisations et ressources matérielles

Dans son rapport adressé au Ministère, le VGQ constate que les enfants issus d'une famille à faible revenu sont sous-représentés dans les CPE, alors qu'à l'origine, l'un des objectifs de la création d'un réseau subventionné était de contribuer au développement et à l'égalité des chances des enfants, notamment ceux en situation de pauvreté.

Plusieurs études démontrent que les enfants, et plus particulièrement ceux qui vivent en contexte de défavorisation, arrivent à l'école mieux préparés lorsqu'ils ont bénéficié de SGEE de qualité. Ces derniers favorisent le développement global des jeunes enfants, particulièrement ceux qui n'ont pas reçu une stimulation optimale au sein de leur famille.

Or, au Québec, les enfants issus de milieux défavorisés sont moins susceptibles d'avoir accès aux SGEE. En effet, il y a d'importants déséquilibres dans la répartition des enfants selon le revenu des familles chez les prestataires de services de garde. Par exemple, en analysant les données contenues dans le rapport du VGQ³, on observe que les enfants dont les parents ont un revenu familial annuel inférieur ou égal à 50 000 \$ sont moins présents dans les CPE (32,6 %) que les enfants dont les parents ont un revenu familial de 200 000 \$ ou plus (44,3 %). Cet écart est encore plus grand dans les régions de Laval et de Montréal, où le pourcentage de 32,6 % passe à 26,8 % et celui de 44,3 %, à 46,7 %.

³ Les données sur le revenu des familles utilisées par le VGQ sont celles de l'année civile 2018, fournies par Revenu Québec.

La complexité liée à la mise en œuvre d'un projet de CPE, en particulier s'il requiert la construction ou la rénovation d'un bâtiment, est un frein au développement de projets dans ces milieux. Les demandeurs d'un permis de CPE sont en effet des organismes à but non lucratif ou des coopératives dont le conseil d'administration est composé au moins des deux tiers de parents. Or, le développement d'un CPE nécessite une mobilisation importante des parents, qui peut s'avérer plus ardue pour des parents de milieu défavorisé. À titre illustratif, aucun projet de développement de nouvelles places n'a été déposé lors de l'appel de projets lancé à l'automne 2020 au sein de deux territoires de BC ciblés et situés en milieu défavorisé, où l'on constate un déficit de places. Le modèle actuel de développement, reposant sur des promoteurs responsables de la construction ou de la rénovation de bâtiments, permet la mise sur pied de nombreux projets de qualité, mais il a également démontré ses limites dans certaines situations.

2.3 Comité consultatif

La LSGEE prévoit la formation de comités consultatifs régionaux, actuellement désignés sous l'appellation comité consultatif sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance (CCO). Les CCO ont notamment pour fonction de conseiller le ministre pour la délivrance et la modification des permis de garderie, la répartition de nouvelles places subventionnées, l'analyse des projets reçus et la réaffectation des places subventionnées. Il existe 21 CCO composés chacun de neuf membres. Quatre membres des CCO représentent des organismes directement liés aux prestataires de SGEE, soit un représentant respectif des CPE, des GS, des GNS et des BC, alors que cinq membres sont désignés par d'autres organismes du territoire concerné, comme les centres de services scolaires et les commissions scolaires ainsi que les centres intégrés de santé et de services sociaux.

La LSGEE prévoit que le CCO doit se réunir aux dates déterminées par le ministre, pour analyser les projets transmis par des demandeurs ou par des titulaires de permis. Cependant, le fonctionnement des CCO présente certains enjeux, tels que l'absence de quorum ou la possibilité de remplacement d'une personne désignée, ce qui peut retarder l'obtention de l'analyse et de la recommandation des CCO à courte échéance, même lorsqu'un titulaire de permis de CPE ou de garderie ferme ses portes ou lors de circonstances exceptionnelles nécessitant une prompt intervention.

Lors des consultations publiques du printemps 2021, des difficultés liées au fonctionnement, aux rôles des CCO et à l'importance de tenir compte des besoins identifiés par les municipalités ont aussi été soulevées.

2.4 Continuité des services en cas de fermeture d'un CPE ou d'une garderie et installations temporaires

Lorsqu'un titulaire de permis cesse ses activités de manière inopinée, les parents doivent composer avec une rupture de service. Selon les articles 30 de la LSGEE et 17 du RSGEE, avant de cesser ses activités, un titulaire de permis de CPE ou de garderie doit en aviser par écrit le ministre ainsi que les parents au moins 90 jours à l'avance.

Pour minimiser les impacts d'une telle fermeture, le Ministère peut lancer un appel de projets ciblé pour la création de places subventionnées. Ce processus s'échelonne toutefois sur plusieurs mois ou années, ce qui fait obstacle à la volonté du ministre d'agir rapidement pour empêcher une telle rupture.

Par ailleurs, l'encadrement actuel est insuffisant pour mettre de l'avant des partenariats et des mesures novatrices qui permettraient de combler plus vite les besoins de garde dans certains secteurs, en particulier lorsque des municipalités souhaitent s'engager en fournissant des locaux temporaires.

2.5 Capacité d'accueil et nombre d'installations et de places subventionnées

Selon l'article 7 du RSGEE, un titulaire de permis de CPE ou de garderie peut recevoir un maximum de 80 enfants par installation.

Les articles 8, 93.1 et 93.2 de la LSGEE prévoient qu'un CPE peut avoir un maximum de cinq installations, qu'une même personne ou des personnes liées peuvent être titulaires d'au plus cinq permis de garderie subventionnée et que, à l'instar des CPE, elles peuvent bénéficier d'au plus 300 places subventionnées. La LSGEE prévoit qu'en raison de situations exceptionnelles, une dérogation à ces maximums est possible.

Selon le plus récent rapport *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2017* publié en 2021, la presque totalité (97 %) des CPE avait 3 installations ou moins en date du 31 mars 2017. Quant au nombre d'enfants par installation, 384 installations de CPE accueillent 80 enfants ou plus, ce qui représente 25 % de l'ensemble des installations de CPE.

Les limites maximales peuvent poser un frein à la création de places, en particulier pour les CPE souhaitant disposer de plusieurs petites installations en régions pour desservir un plus grand territoire ou pour les CPE et garderies qui disposent d'installations de plus grande taille qui seraient en mesure de répondre aux besoins des parents, en accueillant davantage d'enfants. Dans le cadre des consultations, des organisations ont d'ailleurs recommandé de revoir certaines des limites maximales.

2.6 Garde en milieu familial

L'article 6 de la LSGEE indique que nul ne peut, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un tiers, offrir ou fournir des services de garde à un enfant en contrepartie d'une contribution du parent s'il n'est titulaire d'un permis de CPE ou de garderie ou s'il n'est reconnu à titre de RSG par un BC. Une exception est toutefois prévue : une personne physique peut, contre rémunération, fournir de la garde dans une résidence privée à un maximum de six enfants, dont au plus deux sont âgés de moins de 18 mois, et cela sans être reconnue, si elle respecte huit conditions introduites en 2017. Ces conditions concernent notamment le cours de secourisme qu'elles doivent suivre et les vérifications en matière d'empêchement à réaliser par les corps de police.

En plus de se conformer à des règles similaires aux PNR, les RSG doivent respecter des exigences pour assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants. Elles concernent, entre autres, leur formation de même que la sécurité et l'entretien de la résidence, du mobilier, des équipements et du matériel de jeux. Les RSG sont aussi tenues de fournir des services qui sont éducatifs et d'appliquer un programme éducatif conforme aux exigences de la LSGEE et du RSGEE afin de favoriser le développement des enfants et leur réussite éducative.

Les PNR et les RSG ont toutes deux le statut de travailleuse autonome. Elles déterminent elles-mêmes leur horaire et reçoivent le même type de clientèle dans le même type de milieu. Pourtant, contrairement aux RSG, les PNR ne sont pas assujetties à la surveillance d'un BC qui, trois fois par année, visite le milieu de garde. Ce faisant, la LSGEE ne permet pas de veiller à ce que tous les enfants qui reçoivent ces services bénéficient d'un environnement sécuritaire et de même qualité. Il est estimé qu'environ 36 700 enfants de moins de 5 ans fréquenteraient une PNR sur une base régulière⁴.

Les RSG peuvent offrir des places subventionnées, mais n'y sont pas contraintes. Une RSG non subventionnée peut fixer elle-même son tarif, n'a pas à suivre les diverses règles liées aux places subventionnées et n'est pas soumise à la Loi sur la représentation. Ce modèle de RSG non subventionnée est toutefois très marginal.

L'existence de ces deux types de services garde en résidence privée vient notamment du fait que certaines PNR ne souhaitent pas être soumises au respect des règles additionnelles encadrant les RSG. Ces règles sont d'ailleurs parmi les principaux facteurs expliquant le recul important observé de l'offre de services de garde en milieu familial reconnu entre 2014 et 2020. Durant cette période, le nombre de RSG est passé de 15 607 à 11 122, soit une baisse historique de près de 29 %. On estime que ce départ de 4 485 RSG représente une réduction d'environ 27 223 places dans le réseau qui nuit à son accessibilité, en limitant l'offre de places subventionnées.

Dans certaines localités, notamment en milieu rural ou dans les régions plus éloignées, les RSG représentent souvent la solution la plus adaptée et constituent parfois la seule option possible en matière de SGEE. Les parents qui y vivent affichent d'ailleurs une préférence pour ce type de services. Par ailleurs, on considère que le déficit de places dans 126 territoires de BC sur 160 s'explique notamment par la baisse du nombre de places offertes en milieu familial reconnu.

Face à ce constat, des actions sont requises. Des travaux réglementaires sont d'ailleurs en cours en lien avec les règles applicables aux RSG, qui doivent être révisées pour alléger certaines de leurs obligations et ainsi, rendre ce statut plus attrayant.

⁴ Les PNR n'ont pas de permis ou de reconnaissance. Bien que le Ministère ne dispose pas de renseignements permettant de les répertorier avec exactitude, leur nombre était estimé à 8 207 en 2019. Il s'agit du nombre de PNR ayant gardé des enfants de moins de 5 ans, pour lesquels des frais de garde d'au moins 5 000 \$ ont été payés en moyenne par enfant, soit 36 758 enfants. Le montant de 5 000 \$ a été fixé à titre d'hypothèse de travail, pour distinguer les services de garde offerts sur une base régulière de ceux qui le sont occasionnellement, au cours d'une année.

D'autres actions devront aussi être posées, et certaines d'entre elles pourraient exiger que des mesures innovantes soient expérimentées dans le cadre de projets pilotes, avant que celles-ci puissent être mises en œuvre de manière plus systématique.

2.7 Fonctions et agrément des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial

Il y a 161 BC au Québec établis dans 123 municipalités. Les BC sont des autorités décentralisées et autonomes dans l'exercice de leurs fonctions et non des mandataires du Ministère. L'article 42 de la LSGEE confie aux BC diverses fonctions en lien avec la garde en milieu familial reconnue, dont celles qui consistent à accorder la reconnaissance à titre de RSG, à assurer le respect des règles qui leur sont applicables et à répartir, entre ces personnes, les places subventionnées déterminées dans l'agrément accordé par le ministre. Cette disposition ne prévoit toutefois pas explicitement que les BC se doivent de trouver, dans leur territoire, les personnes intéressées à devenir RSG et de promouvoir ce type de prestation de SGEE. Le Ministère n'est donc pas en mesure d'intervenir auprès des BC pour s'assurer qu'ils font preuve de proactivité dans le développement de la garde en milieu familial.

Par ailleurs, la LSGEE ne prévoit pas que l'agrément d'un BC puisse être modifié périodiquement par le ministre afin d'ajuster le nombre de places subventionnées qu'il peut répartir aux RSG de son territoire, pour tenir compte de l'évolution des besoins. La LSGEE prévoit plutôt que le ministre peut, à la demande du BC, modifier son agrément en tenant compte des critères prévus dans la loi. Un avis de tout agrément, de son renouvellement ou de son retrait doit être publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Au fil des ans, un manque d'uniformité dans l'application des règles applicables aux RSG et les iniquités qui en découleraient ont également été soulevés par des associations représentatives de RSG. Celles-ci demandent un meilleur encadrement ministériel des pratiques des BC, pour en uniformiser le fonctionnement, ce que la LSGEE ne permet pas de faire actuellement.

2.8 Guichet unique d'accès aux services de garde et politique d'admission

Pour simplifier les démarches des parents à la recherche d'une place chez un prestataire de services de garde, la Coopérative Enfance Famille a été désignée pour assurer l'implantation, la gestion et le développement du guichet unique d'accès aux services de garde *La Place 0-5* (guichet unique). Depuis le 1^{er} septembre 2018, les prestataires de services de garde, sauf en territoire autochtone, doivent recourir exclusivement aux inscriptions portées au guichet unique afin de combler leur offre de services de garde.

Or, les titulaires de permis, qu'ils soient ou non subventionnés, peuvent librement établir leurs critères d'admission et donc choisir de donner la priorité à certains enfants. Actuellement, lors de l'obtention ou du renouvellement de leur permis, les CPE et les garderies doivent fournir leur politique d'admission au Ministère. Ils doivent aussi l'informer en cas de changement qui y serait apporté. Aucune obligation relative à son

contenu ou au mécanisme d'approbation n'est toutefois prescrite. Les prestataires de services de garde sélectionnent les enfants librement parmi le bassin d'enfants en attente constitué par le guichet unique pour combler leurs places vacantes, en conformité avec leurs propres politiques d'admission.

L'encadrement actuel ne permet pas de constituer une vraie liste d'attente avec une certaine prévisibilité pour les parents, ce qui a fait l'objet de critiques. De plus, bien que certains critères ou le cumul de ceux-ci puissent avoir un impact néfaste sur l'accessibilité, ni la LSGEE ni le RSGEE ne permet au Ministère d'agir pour s'assurer que les enfants bénéficient d'un accès équitable aux places subventionnées.

Ces enjeux ont d'ailleurs été soulevés par le VGQ, qui souligne que les enfants qui présentent des besoins particuliers « affichent un taux de placement plus faible que les enfants n'ayant pas de besoins particuliers (73 % contre 83 %) ». Ceux qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique sont quant à eux placés en priorité dans seulement la moitié des CPE.

Enfin, la sécurité et la gestion du guichet unique ont été remises en question lorsque celui-ci a été victime d'un vol de renseignements personnels de milliers de parents.

2.9 Champ d'application de la LSGEE

Les CPE, les garderies et les RSG peuvent offrir des services de garde éducatifs aux enfants, jusqu'à la fin de l'enseignement primaire. En réalité, les enfants de 4 à 12 ans fréquentant un établissement scolaire n'utilisent que très peu les SGEE. Ceci peut s'expliquer par le fait que les SGEE ne sont pas entièrement adaptés aux besoins de ces enfants, comparativement à la garde en milieu scolaire offerte par les centres de services scolaires ou les camps de jour. En effet, les services offerts par les prestataires de services de garde sont davantage axés sur le développement des enfants de la petite enfance dont la fréquentation est à temps complet. En outre, les parents à la recherche d'une offre de garde flexible et de courte durée ne sont souvent pas en mesure d'obtenir une place pour leurs enfants, puisque leurs besoins sont considérés comme « atypiques » et peu conciliables avec les services offerts par les prestataires de services de garde.

Certaines activités de garde, qui ont peu en commun avec les SGEE, sont déjà exclues du champ d'application de la loi, comme la garde occasionnelle d'enfants, dont les parents sont sur les lieux et peuvent être joints au besoin, les camps de jour ou de vacances ainsi que les activités offertes par des organismes publics ou communautaires qui, en raison de leur mission, offrent un soutien et un accompagnement aux familles ou qui, dans le cadre d'une intervention spécifique auprès de parents ou d'enfants, organise la garde temporaire d'enfants.

Les organismes qui offrent ce type d'activités utilisent généralement le terme « halte-garderie » pour désigner leurs services et leur mission se distingue de celles des prestataires de SGEE. Pour leur permettre de jouer leur rôle complémentaire et mieux répondre aux besoins des parents visés, des ajustements aux dispositions qui les concernent doivent être apportés.

2.10 Qualification de la main-d'œuvre

Pour s'assurer que les membres du personnel de garde ont la formation requise, les diplômes que ces personnes détiennent, les formations qu'elles ont suivies ou l'expérience qu'elles ont acquise doivent être évalués chaque fois qu'elles changent d'emploi. Ce sont les titulaires de permis de CPE et de garderie qui doivent procéder à l'évaluation de la qualification de leur personnel de garde. Le Ministère évalue à nouveau cette qualification, lorsqu'il inspecte ces prestataires de services de garde, lors de la délivrance ou du renouvellement du permis, pour le calcul des subventions et la reddition de comptes.

Cela n'est pas sans causer de nombreux problèmes et des pertes liées à la performance organisationnelle du réseau et du Ministère, voire des injustices pour certains membres du personnel de garde et des conflits avec certains prestataires de services. La complexité de certains dossiers et les vérifications successives actuellement requises, en particulier lorsqu'un membre du personnel de garde souhaite travailler pour un autre titulaire de permis ou devenir RSG, ne favorisent pas un traitement uniforme des dossiers et la mobilité de la main-d'œuvre qualifiée.

Comme l'encadrement législatif actuel ne favorise pas un processus obligatoire et centralisé de certification des membres du personnel de garde, le Ministère ne dispose pas de leviers adéquats pour intervenir.

2.11 Inspection, enquête, amendes, pénalités administratives et prescription

La LSGEE prévoit, en matière d'inspection et d'enquête, certains pouvoirs généraux dont la mise en œuvre présente certains enjeux. Tout d'abord, les enquêteurs du Ministère disposent d'une immunité lorsqu'ils agissent en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), mais pas dans les autres situations d'enquête. Par ailleurs, si l'entrave au travail de l'inspecteur est prévue à la LSGEE, l'entrave au travail de l'enquêteur ne l'est pas.

En cas de contravention à certaines dispositions de la LSGEE et du RSGEE, une amende peut être imposée à un titulaire de permis dans le cadre d'une poursuite pénale. Depuis l'adoption de la LSGEE en 2005, le montant de certaines amendes a été modifié et de nouvelles amendes ont été prévues pour tenir compte de l'introduction d'obligations additionnelles. Mais une révision des montants de certaines amendes devrait être envisagée afin, notamment, de tenir compte de l'évolution de l'ensemble du corpus législatif et de renforcer leur effet dissuasif. Il en est de même pour les pénalités administratives. Enfin, compte tenu de l'étendue et de la durée de certaines inspections et enquêtes, le délai de prescription d'une année imposé par le Code de procédure pénale s'avère dans bien des cas trop serré pour permettre l'application de la LSGEE et de ses règlements à la situation visée.

2.12 Pouvoirs habilitants en matière de santé et de sécurité et dispositions en matière de représentation et de délégation

La LSGEE prévoit que le gouvernement peut établir par règlement les normes d'hygiène, de salubrité et de sécurité applicables aux CPE, aux garderies et aux RSG. La présence possible de plomb dans l'eau des SGEE, qui a suscité l'inquiétude du Ministère l'an dernier, a mis en lumière les limites de ce pouvoir habilitant.

Il s'avère insuffisant lorsqu'il serait nécessaire que les prestataires de services de garde soient tenus d'effectuer certaines analyses (plomb dans l'eau, manganèse ou autres problèmes similaires) et, selon leur résultat, de prendre les mesures qui s'imposent. Par ailleurs, la qualité variable du cours de secourisme que doivent notamment suivre les membres du personnel de garde d'un CPE ou d'une garderie ainsi que les RSG a soulevé certaines inquiétudes, entre autres de la part d'organismes œuvrant dans ce domaine. Le gouvernement ne dispose pas du pouvoir de déterminer par règlement les personnes habiles à offrir cette formation ou toute autre exigence permettant d'en assurer le caractère adéquat.

Enfin, les dispositions actuelles de la LSGEE ne permettent pas au gouvernement de conclure des ententes avec une nation ou une communauté autochtone sur toute matière visée par la LSGEE ou ses règlements afin de prendre en compte leur réalité. Lors des consultations menées au printemps 2021, les communautés autochtones ont identifié diverses mesures en ce sens visant à mieux reconnaître leurs réalités et leurs besoins.

3- Objectifs poursuivis

- A) Accélérer le développement de places et accroître l'agilité du réseau afin de mieux répondre aux besoins de garde des parents :
- En permettant au ministre d'agir systématiquement en vue de combler les besoins sur les territoires en déficit de places afin que, lorsque le réseau arrivera à maturité, il puisse tendre vers l'universalité;
 - En lui permettant de s'impliquer activement, entre autres, pour favoriser la construction ou l'agrandissement de nouvelles installations;
 - En facilitant la mise en œuvre accélérée de la répartition ou de la réaffectation de places subventionnées, notamment en redéfinissant le rôle des CCO, pour qu'ils deviennent des comités consultatifs à l'égard des besoins régionaux et puissent ainsi alimenter la prise de décision du Ministère;
 - En misant sur l'optimisation de l'offre dans les installations existantes.
- B) Favoriser la rétention et l'attraction de nouvelles RSG qui répondent aux besoins de garde des parents :
- En prévoyant l'encadrement nécessaire pour que les enfants reçus dans un service de garde en milieu familial puissent tous bénéficier d'un environnement de même qualité;

- En misant sur l’harmonisation des pratiques des BC et la promotion des RSG;
 - En répondant de manière plus efficiente aux besoins de garde en milieu familial sur l’ensemble du territoire;
 - En se donnant les moyens pour expérimenter ou innover dans le cadre de projets pilotes.
- C) Permettre plus de flexibilité à l’égard de la gestion du guichet unique pour qu’il constitue une véritable liste d’attente pour les parents.
- D) Se doter de leviers pour mieux encadrer les politiques d’admission et prioriser les enfants qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique.
- E) Recentrer la mission des CPE, des garderies et des RSG sur la petite enfance et distinguer ces services des activités de garde offerts par des personnes ou des organismes avec une mission différente, en redéfinissant le champ d’application de la LSGEE.
- F) Favoriser l’accroissement du bassin de main-d’œuvre qualifiée disponible, en instaurant un service ministériel de certification, représentant un allègement pour les titulaires de permis qui seraient libérés de cette tâche.
- G) Actualiser la procédure suivie par les inspecteurs et les enquêteurs du Ministère et réviser les montants des pénalités administratives pour en accroître l’effet dissuasif.
- H) Mieux protéger la santé et la sécurité des enfants à qui sont offerts des SGEE et tenir compte des réalités des nations et communautés autochtones.

4- Proposition

4.1 Vers un réseau à maturité : tendre vers l’universalité

Il est proposé de modifier la LSGEE afin que, dans ses dispositions générales, le droit à une place en service de garde de qualité pour les enfants qui ne sont pas inscrits à l’école soit mis de l’avant. La loi serait ainsi modifiée pour préciser que la mise en œuvre de ce droit est renforcée par l’obligation faite au ministre de prendre les moyens pour que l’offre de SGEE sur chaque territoire réponde à la demande de tels services. Les moyens identifiés pour atteindre cet objectif seraient introduits à l’article 93.0.3, qui préciserait que le ministre doit prendre les moyens pour que l’offre de SGEE sur chaque territoire réponde à la demande de tels services. Cela implique que, lors de l’évaluation des besoins, si le ministre détermine que la projection de l’offre sur un territoire donné ne répondra pas à la demande, il lancerait alors une invitation à soumettre un projet dans les six mois qui suivent.

D’autres dispositions seraient aussi introduites dans cette même section afin de mieux encadrer la récupération des places qui ne sont pas rendues disponibles ou qui sont inoccupées et leur nouvelle répartition, voire leur péremption dans la perspective d’un

réseau un jour à maturité. Enfin, lors de la répartition de places dans les services de garde subventionnés, il serait prévu que le ministre rende publiques les décisions sur les projets retenus de même que les critères utilisés pour l'évaluation des projets.

4.2 Immobilisations et ressources matérielles

La LSGEE serait modifiée afin de permettre au ministre de s'impliquer davantage pour soutenir les projets de développement de places. Pour ce faire, les invitations lancées pour soumettre des projets pourraient dorénavant préciser la participation du ministre ou de toute personne qu'il désigne notamment dans le financement, la planification, la gestion ou la maîtrise du projet de construction ou encore dans la fourniture de l'installation. De plus, si un demandeur ou un titulaire de permis tarde, néglige ou éprouve des difficultés importantes à finaliser des travaux de construction ou de réaménagement, pour lesquels des subventions lui ont été octroyées, le ministre pourrait, en outre de toute autre action qu'il peut prendre ou droit qu'il peut détenir, lui proposer sa participation, ou celle de toute personne qu'il désigne, afin de mener à terme les travaux requis. Le ministre pourrait notamment solliciter l'expertise de la Société québécoise des infrastructures (SQI) pour soutenir la mise en œuvre de cette nouvelle mesure.

4.3 Comité consultatif

Les dispositions du chapitre VIII.2 de la LSGEE seraient modifiées pour apporter des changements aux fonctions et à la composition de ces comités. Leur nouveau rôle serait de conseiller le ministre sur les besoins et les priorités en SGEE au sein de leurs régions. Ainsi, il serait indiqué de renommer les CCO comme étant des comités consultatifs régionaux (CCR). Ceux-ci seraient systématiquement consultés à la suite de l'évaluation des besoins de garde effectuée par le Ministère. Les CCR auraient donc pour principale fonction de donner leur avis sur cette évaluation et, le cas échéant, de recommander au ministre de prendre en compte des éléments particuliers propres à leur territoire respectif. Lorsque le ministre évaluerait les besoins en services de garde et les priorités de développement de ces services au sein d'une communauté autochtone, il ne consulterait cependant que la communauté concernée.

Le ministre serait désormais seul responsable de l'analyse des demandes de permis de garderie et des projets visant la répartition de nouvelles places subventionnées, afin d'accélérer le développement des places. Les CCR pourraient toutefois être sollicités, à la demande du ministre, pour donner leur avis sur toute question.

Chaque CCR serait composé des membres suivants :

- Une personne désignée par chacune des municipalités régionales de comté du territoire concerné;
- Une personne désignée par le directeur de la protection de la jeunesse;

- Une personne désignée par les centres intégrés de santé et de services sociaux du territoire concerné et ne relevant pas de l'autorité du directeur de la protection de la jeunesse;
- Une personne désignée par les centres de services scolaires et les commissions scolaires du territoire concerné;
- Une personne désignée par un organisme de développement économique régional du territoire concerné;
- Une personne désignée par un organisme communautaire famille désigné par le ministre.

La nouvelle composition favoriserait la présence de membres ayant une connaissance des réalités et des besoins régionaux, préalable pour le nouveau mandat des CCR.

Afin de s'assurer que l'avis du CCR pourra être obtenu en temps utile, le quorum à leurs séances serait de la majorité des membres désignés. Ceux-ci seraient désignés pour un mandat d'un maximum de cinq ans, mais à son expiration, ils demeureraient en fonction jusqu'à leur remplacement ou le renouvellement de leur mandat. Enfin, il est aussi proposé que le ministre puisse établir, par directive, toute règle de fonctionnement du comité, notamment celle portant sur les conflits d'intérêts et leur dénonciation et sur l'éthique.

4.4 Continuité des services en cas de fermeture d'un CPE ou d'une garderie et installation temporaire

En cas de fermeture d'un CPE ou d'une garderie, des modifications seraient apportées pour permettre notamment au ministre de réattribuer rapidement ces places à un demandeur ou à un titulaire de permis du même territoire ou d'autoriser temporairement un titulaire de permis existant à maintenir la fourniture de services dans l'installation exploitée par le titulaire de permis qui a cessé ses activités ou dans sa propre installation. Un permis pour une durée temporaire pourrait alors être délivré et lorsque requis, des ajustements aux normes applicables pourraient être fixés par directive du ministre.

Les modifications proposées permettraient aussi au ministre d'autoriser un titulaire d'un permis, dont les plans des locaux d'une nouvelle installation ont été approuvés, à recevoir des enfants âgés de 18 mois et plus dans une installation temporaire. Les conditions et normes applicables à ces installations seraient établies dans la section IV du chapitre II du RSGEE. Le titulaire de permis serait ainsi tenu de respecter l'ensemble des normes applicables, à l'exception d'un nombre limité de règles qui doivent être adaptées ou qui ne sont pas applicables en raison de la nature temporaire de l'installation.

4.5 Capacité d'accueil et nombre d'installations et de places subventionnées

Des modifications sont proposées afin de simplifier et d'augmenter les limites maximales existantes pour favoriser le développement du réseau dans l'ensemble du territoire québécois. Une légère hausse de la limite du nombre d'enfants par installation de 80 à 100 est retenue afin de favoriser l'accessibilité des places, tout en préservant la qualité des services existante et la dimension humaine des installations. Il est aussi proposé d'abolir le nombre maximal d'installations par permis de CPE afin de favoriser davantage le développement de petites installations, notamment dans les régions plus éloignées des centres urbains. Enfin, le nombre maximal de places subventionnées total serait aboli pour les CPE et augmenté de 300 à 500 pour un titulaire de plusieurs permis de garderie ou des personnes qui lui sont liées.

4.6 Garde en milieu familial

Il est proposé d'abroger les dispositions législatives et réglementaires relatives aux PNR. Ce faisant, la garde en milieu familial en contrepartie d'une contribution devrait être offerte par une RSG. Des exceptions seraient toutefois prévues pour qu'un parent puisse confier son enfant à un tiers qui n'est pas un prestataire de service de garde au sens de la LSGEE, comme la personne qui garde un enfant dans la résidence de celui-ci.

Les personnes qui agissaient déjà à titre de PNR avant la sanction de la loi disposeraient d'une période d'environ 48 mois pour se conformer et se faire reconnaître comme RSG. Pendant cette période, elles pourraient poursuivre leurs activités auprès des enfants, évitant ainsi des ruptures de services et des pertes de revenus. Pour inciter le plus grand nombre de personnes à obtenir une reconnaissance à titre de RSG, celle-ci pourrait leur être accordée avant qu'elles aient achevé leur formation et disposent d'un programme éducatif. Après l'obtention de leur reconnaissance, elles bénéficieraient d'un délai de 12 mois pour compléter leur formation et, par la suite, d'un autre délai de 12 mois pour transmettre un programme éducatif. De plus, elles ne seraient pas assujetties aux dispositions concernant le dossier éducatif de l'enfant pour une période de 24 mois suivant l'obtention de la reconnaissance, et ce, pour leur permettre de bénéficier de la formation et d'acquérir l'expérience requise avant de faire état du développement des enfants.

Pour favoriser une transition harmonieuse des PNR vers le milieu reconnu et rendre le statut de RSG plus attrayant :

- Toute personne dont la demande de reconnaissance à titre de RSG est refusée pourrait, comme les demandeurs de permis de CPE et de garderies, contester cette décision devant le Tribunal administratif du Québec. En 2015, le Protecteur du citoyen recommandait au Ministère de prévoir un tel recours;
- La reconnaissance des RSG serait renouvelée tous les cinq ans, comme les permis de CPE et de garderie, plutôt que tous les trois ans. Cette mesure permettrait d'alléger leur fardeau administratif.

Les articles 122 et 124 de la LSGEE seraient ajustés afin que le ministre puisse, de son propre chef ou à la demande d'un tiers, développer ou proposer un projet pilote dont la durée, actuellement fixée à trois ans, pourrait être prolongée pour deux années additionnelles, afin d'explorer des mesures innovantes, plus particulièrement en matière de garde en milieu familial. Ce changement permettrait en outre de prolonger la durée d'un projet pilote susceptible d'être affecté ou interrompu en raison de circonstances exceptionnelles, comme la pandémie de la COVID-19.

4.7 Fonctions et agrément des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial

Des modifications seraient apportées à la section I du chapitre III de la LSGEE, laquelle concerne les BC. L'article 40.0.1 de la LSGEE serait introduit dans cette section pour préciser que le ministre s'assure de la cohérence des actions et des pratiques des BC et que, à cette fin, il peut prescrire par instruction toute procédure qu'un BC doit suivre, tout document qu'il doit utiliser ou tout renseignement qu'il doit fournir. L'article 42 de la LSGEE serait ajusté afin de prévoir explicitement que les BC ont pour fonction de rechercher les personnes intéressées à devenir RSG et de promouvoir la garde en milieu familial.

Des modifications aux articles 46 et 47 de la LSGEE sont également proposées pour que le ministre puisse modifier périodiquement l'agrément d'un BC afin d'ajuster le nombre de places subventionnées qu'il peut répartir aux RSG de son territoire et qu'il puisse publier sur son site Internet, plutôt que dans la *Gazette officielle du Québec*, la liste de tous les BC agréés, leur territoire et la durée de l'agrément. Dans le cas d'une diminution du nombre de places, des modalités seraient prévues afin que le BC puisse présenter ses observations au préalable. Ce changement permettrait de tenir compte de la reconnaissance de nouvelles RSG, à la suite de l'abrogation des dispositions concernant les PNR, et de mieux répondre aux besoins de garde des parents sur l'ensemble du territoire. Enfin, pour lui permettre d'assurer le respect des normes applicables à cet égard, l'article 57.1 de la LSGEE serait modifié afin que les BC aient accès au dossier éducatif des enfants dans la limite de leurs attributions.

4.8 Guichet unique d'accès aux services de garde et politique d'admission

Le chapitre IV.1 de la LSGEE, auparavant dédié au guichet unique, serait remplacé par un chapitre plus largement consacré aux principes guidant l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance.

Les articles 59.1 à 59.12 seraient introduits pour prévoir un nouvel encadrement pour le guichet unique et les politiques d'admission. Selon le nouvel article 59.1 de la LSGEE, le ministre pourrait désigner une personne ou un organisme pour établir et administrer ce guichet. Cette disposition permettrait aussi au ministre d'établir et d'administrer lui-même le guichet ou d'en confier l'administration à un tiers. Ensuite, les prestataires de services de garde seraient encore tenus d'admettre uniquement les enfants inscrits au guichet unique. Les parents auraient encore le libre choix d'un service de garde et pourraient donc refuser une place qui leur serait proposée. Pour favoriser l'égalité des

chances des enfants, les politiques d'admission des CPE et des GS devraient également donner la priorité aux enfants qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique. Les principaux changements apportés seraient les suivants :

- Le gouvernement serait désormais en mesure de déterminer, par règlement, les conditions et modalités d'inscription d'un enfant au guichet unique, l'attribution de son rang ainsi que celles portant sur la sélection, l'appariement et la référence d'un enfant qui y est inscrit, ainsi que les exigences, critères et priorités d'admission des enfants;
- Une fois l'inscription d'un enfant complétée au guichet unique, suivant les modalités et conditions prévues par règlement, un rang lui serait attribué pour chaque prestataire pour lequel son parent a manifesté son intérêt;
- Dans leurs politiques d'admission, les titulaires de permis de CPE ou de GS devraient donner la priorité, dans la mesure et suivant les modalités prévues par règlement, les enfants qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique. Pour ce faire, le ministre pourrait développer des indices de défavorisation ou se fonder sur des indices existants;
- Un titulaire de permis de CPE ou de GS qui refuserait d'accueillir l'enfant qui lui est référé aurait le devoir d'en aviser le parent par écrit et de lui indiquer les motifs justifiant le refus. Il devrait également en aviser l'administrateur du guichet.

L'article 106 de la LSGEE serait modifié en conséquence pour que le gouvernement puisse prévoir ultérieurement l'encadrement requis par règlement. Les dispositions législatives concernant le guichet unique entreraient d'ailleurs en vigueur à la date fixée par le gouvernement. Enfin, un prestataire de services de garde offrant ses services à une communauté autochtone ne serait pas tenu d'adhérer au guichet unique.

4.9 Champ d'application de la LSGEE

L'intervention proposée consiste à prévoir que les services offerts par les CPE, les garderies et les RSG seront destinés aux enfants qui ne sont pas admis aux services de l'éducation préscolaire ou de l'enseignement primaire. Ainsi, la LSGEE aurait pour objectif d'encadrer les prestataires de services de garde dans la garde exclusive des enfants visés. Le chapitre I de la LSGEE serait donc modifié en conséquence et des dispositions transitoires seraient prévues pour éviter des ruptures de services. Les enfants qui, le jour de la sanction de la loi, sont admis aux services de l'éducation préscolaire ou de l'enseignement primaire et fréquentent aussi un CPE, une garderie ou un service de garde en milieu familial reconnu pourront bénéficier de ces services de garde jusqu'au 1^{er} septembre suivant cette date. Par la suite, ils pourront, selon le choix des parents et la disponibilité des services, bénéficier de services de garde en milieu scolaire ou des autres activités de garde exclues du champ d'application de la LSGEE.

Enfin, le chapitre I de la LSGEE serait modifié en lien avec les activités de garde exclues du champ d'application de la LSGEE. Ces activités seraient énumérées à l'article 6 de la LSGEE plutôt qu'à son article 2. Ainsi, l'article 6 préciserait que nul ne peut, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un tiers, offrir ou fournir des services de

garde à un enfant qui n'est pas encore admis à l'éducation préscolaire ou au service de l'enseignement primaire en contrepartie d'une contribution, à moins d'être titulaire d'un permis de CPE ou de garderie ou d'être reconnu à titre de RSG. Cette disposition indiquerait que cette interdiction ne s'applique pas à certaines situations, soit :

- à la personne physique qui garde des enfants dans leur résidence;
- à la personne physique agissant à son propre compte qui, dans une résidence privée où ne sont pas déjà fournis des services de garde :
 - garde au plus deux enfants;
 - garde uniquement des enfants habitant ordinairement ensemble.
- à une personne qui exploite un camp de jour ou de vacances;
- à un organisme communautaire à but non lucratif, dont un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) finance la mission globale et qui, accessoirement à sa mission principale, organise la garde occasionnelle d'enfants ailleurs que dans un établissement d'enseignement ou une résidence privée.

Une disposition serait introduite, dans le chapitre XIV de la LSGEE, pour permettre aux organismes communautaires qui ne seraient plus visés par cette exception de poursuivre leurs activités sous certaines conditions;

- à une personne morale à but non lucratif qui, dans un établissement d'enseignement, organise la garde occasionnelle et exclusive des enfants des élèves ou des étudiants fréquentant cet établissement pendant la poursuite de leurs études lorsqu'ils peuvent se rendre disponibles au besoin;
- à une personne qui organise la garde occasionnelle d'enfants dont le parent est présent sur les lieux et peut être joint au besoin dans l'un des endroits suivants :
 - un établissement de santé et de services sociaux;
 - un établissement commercial;
 - une foire, une exposition ou un lieu où se tient un événement ponctuel;
 - un lieu où se tient une assemblée délibérante.

Pour la personne qui exploite un camp de jour ou de vacances, cette nouvelle disposition ne comporte aucun changement. Il en est de même pour la personne qui garde des enfants dans leur résidence, situation qui était déjà implicitement exclue du champ d'application de la LSGEE. Enfin, cette disposition n'implique aucun changement pour la personne qui organise la garde occasionnelle d'enfants dont le parent est sur les lieux et peut être joint au besoin, sauf en ce qui a trait aux lieux concernés, puisque la disposition ferait désormais référence aux assemblées délibérantes, pour favoriser la conciliation famille-travail et faciliter la participation citoyenne des parents et des élus qui souhaitent contribuer à la vie démocratique.

4.10 Qualification de la main-d'œuvre

Les articles 22 et 106 de la LSGEE seraient modifiés afin que le gouvernement puisse établir et délivrer un certificat en reconnaissance des équivalences de formation. Les conditions de délivrance, sa forme et son contenu, entre autres, seraient établis ultérieurement par règlement. L'instauration d'un tel processus réduirait les obstacles à la qualification, notamment pour les personnes diplômées hors pays, et favoriserait le traitement équitable et uniforme de leur dossier par un intervenant unique.

4.11 Inspection, enquête, amendes, pénalités administratives et prescription

Il est proposé de moderniser certains pouvoirs d'inspection et d'enquête, lesquels sont réunis dans les sections III à V du chapitre VI qui porte sur les mesures de contrôle. Les inspecteurs pourraient notamment se prévaloir du mécanisme de la demande péremptoire pour exiger tout renseignement ou document. Quant aux enquêteurs, une immunité leur serait accordée et l'entrave à leur travail serait sanctionnée.

L'article 101.3 de la LSGEE serait modifié afin que le montant de la pénalité administrative pouvant être imposé en lien avec certaines obligations législatives, fixé à 500 \$, soit désormais de 750 \$ dans le cas d'une personne physique et de 1 500 \$ dans les autres cas.

Les dispositions pénales qui forment le chapitre XI de la LSGEE seraient aussi modifiées. L'amende pouvant être imposée lorsqu'un titulaire de permis cesse ses activités sans donner au ministre le préavis requis, qui varie actuellement de 500 \$ à 5 000 \$, serait désormais de 2 500 \$ à 12 500 \$. L'amende pouvant être imposée lorsqu'un titulaire de permis de garderie ne respecte pas certaines exigences relatives au comité consultatif de parents, omet de tenir la fiche d'inscription et d'assiduité requise ou y inscrit des renseignements faux ou trompeurs, qui varie actuellement de 250 \$ à 1 000 \$, serait désormais de 500 \$ à 2 500 \$. Cette même augmentation est prévue pour l'amende pouvant être imposée en cas de contravention à certaines dispositions réglementaires. Le montant de l'amende pouvant être imposée en cas de garde illégale, qui varie de 1 000 \$ à 10 000 \$, serait désormais de 2 500 \$ à 12 500 \$.

Il est aussi proposé d'établir la prescription concernant une poursuite pénale visant à sanctionner une infraction à une disposition de la LSGEE ou de ses règlements à trois ans, à compter de la date de la perpétration de l'infraction ou encore à deux ans à compter de la date à laquelle l'inspection ou l'enquête qui a donné lieu à la découverte de l'infraction a été entreprise, lorsque de fausses représentations sont faites au ministre ou à un de ses fonctionnaires, selon le délai le plus long.

4.12 Pouvoirs habilitants en matière de santé et de sécurité et dispositions en matière de délégation

Il est proposé de modifier l'article 106 de la LSGEE afin que le gouvernement puisse, par règlement, établir ultérieurement des normes additionnelles de nature à assurer la santé des enfants que doit respecter un prestataire de services de garde. Des modifications seraient ainsi apportées afin que le ministre puisse, dans le délai et selon les modalités qu'il détermine, exiger d'un prestataire de services de garde qu'il transmette les résultats de toute analyse en de telles matières. Des changements seraient aussi apportés afin que le gouvernement puisse désormais déterminer, par règlement, les personnes habiles à offrir le cours de secourisme, prévoir l'application d'un cours en particulier ou en prescrire le contenu, prévoir la façon dont il doit être offert ainsi que la durée et les modalités de sa mise à jour.

Des changements au chapitre XII (dispositions diverses) seraient apportés pour préciser que le gouvernement et une nation ou une communauté autochtone peuvent conclure une entente portant sur toute matière visée par le LSGEE ou ses règlements, afin de permettre l'application de mesures assurant la prise en compte de la réalité des Autochtones.

5- Autres options

Des mesures financières et administratives pour soutenir le développement accéléré du réseau des SGEE ont été envisagées et mises en place. Elles ne se sont toutefois pas révélées suffisantes pour atteindre les objectifs souhaités. Des appels de projets pour la création de places subventionnées en installation doivent pouvoir être lancés plus systématiquement lorsqu'un déficit est constaté sur un territoire donné pour consolider le réseau à long terme.

Dans le cas particulier de certains territoires situés en milieux défavorisés, l'absence de promoteurs intéressés pose un frein au développement du réseau et ne permet pas d'assurer l'égalité des chances de tous les enfants. Bien que le statu quo ait été envisagé, seule une intervention de nature législative permettra d'intervenir adéquatement pour accroître l'agilité du réseau et développer une offre de service pour les enfants concernés. Il en est de même pour l'encadrement des politiques d'admission afin d'agir sur la sous-représentation des enfants provenant de milieux défavorisés bénéficiant de SGEE.

Par ailleurs, pour encourager un plus grand nombre de PNR à devenir RSG, la possibilité d'assouplir certaines exigences administratives a été analysée. Plusieurs mesures seront d'ailleurs mises en œuvre, comme la révision d'instructions et la rédaction d'un guide « clé en main » pour soutenir les personnes qui souhaitent devenir RSG. Un modèle de dossier éducatif à utiliser et un modèle de programme éducatif adapté seront aussi rendus disponibles. Des incitatifs financiers ont aussi déjà été mis en place :

- 3 500 \$ offerts aux personnes qui veulent devenir RSG, afin de permettre l'achat d'équipement et leur soutien, si elles ont déposé une demande de reconnaissance, si elles s'engagent à offrir le service pendant au moins un an;
- 6 000 \$ offerts aux RSG qui offriront 9 places pour, entre autres, engager une personne assistante;
- 3 000 \$ versés pendant les deux prochaines années aux RSG ayant maintenu leur reconnaissance pour au moins 6 places subventionnées durant une année complète.

Ces mesures ne permettant pas de mettre un terme à la coexistence des PNR et des RSG, seule l'abrogation des dispositions relatives aux PNR permettrait de rehausser la qualité des services dans le réseau, avec tous les avantages que cela comporte.

Les autres situations problématiques identifiées s'inscrivent dans un cadre législatif et réglementaire qui ne permet pas au Ministère et aux BC d'intervenir adéquatement. Ainsi, bien que le statu quo ait été envisagé, de concert avec des mesures de nature administrative, cette option ne serait pas suffisante pour atteindre les objectifs souhaités.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les mesures concernant la garde en installation auraient un impact positif sur les enfants et les parents en attente d'une place : les enfants auraient accès plus vite à des services de garde éducatifs de qualité et les parents pourraient mieux concilier leurs responsabilités parentales et professionnelles, au bénéfice du développement économique de la province. Le développement des places en services de garde aurait en outre une incidence positive sur la pénurie de main-d'œuvre, car davantage de parents et plus particulièrement les femmes pourraient participer pleinement au marché du travail.

Certaines de ces mesures contribueraient de manière significative au développement des enfants qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique. Les appels de projets visant la création de places subventionnées et l'utilisation, par le ministre, de ses nouveaux pouvoirs, en matière d'immobilisations et de ressources matérielles, permettraient de mieux répondre aux besoins de garde de ces enfants. Les changements en lien avec le guichet unique et les politiques d'admission favoriseraient un accès plus équitable aux places offertes par les prestataires de services de garde, ce qui serait bénéfique pour tous, particulièrement pour les enfants qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique et ceux qui présentent des besoins particuliers.

En ce qui concerne les changements visant la garde en milieu familial, un impact positif sur les enfants qui sont actuellement gardés par une PNR est anticipé. Les RSG, appliquant un programme éducatif, favorisent davantage le développement du plein potentiel de ces enfants ainsi que leur réussite éducative. De plus, l'intégration des PNR aurait un effet bénéfique sur le développement de l'ensemble du réseau. Le Ministère pourrait compter sur un portrait plus complet de l'offre réelle de SGEE et des

besoins réels des parents, afin de mieux cibler le développement des places à venir et de maintenir le réseau à maturité par la suite. Actuellement, la liste d'attente du guichet unique ne permet pas de distinguer les parents qui ont une place avec une PNR de ceux qui n'ont pas de place. L'intégration des PNR dans le réseau permettra de retirer ces enfants de la liste d'attente et de mieux estimer le réel déficit de places à combler en SGEE. Les PNR disposeraient du temps nécessaire pour se conformer, soit une période de 48 mois. Cela permettrait non seulement d'éviter les ruptures de service pour les parents qui ont confié leurs enfants à une PNR, mais favoriserait aussi le développement de travailleuses autonomes plus qualifiées.

Toutefois, malgré ces mesures et les diverses modifications visant à rendre le statut de RSG plus attrayant, certaines PNR pourraient choisir de ne pas devenir RSG, entraînant ainsi une diminution de l'offre de services en milieu familial à certains endroits au Québec. Mais en combinant cette modification à celles apportées dans un projet de règlement à venir pour atténuer ou éliminer certaines règles considérées comme des irritants par les RSG, le milieu devrait connaître une plus grande rétention et l'attraction de nouvelles RSG. En outre, les changements relatifs à la qualification de la main-d'œuvre auraient un impact positif, entre autres, pour les personnes immigrantes et en ce qui a trait à la mobilité de la main-d'œuvre.

Enfin, aucun impact négatif n'est anticipé en matière de développement durable. Des retombées positives sont plutôt associées aux modifications envisagées en lien avec les sphères suivantes :

- Environnement (qualité et gestion de l'eau/qualité de l'air) : les ajustements des pouvoirs habilitants en matière de santé et de sécurité permettront au gouvernement d'exiger des prestataires de services de garde qu'ils effectuent certaines analyses;
- Prospérité sociale, culturelle et économique du Québec :
 - le projet de loi favoriserait l'accès des parents au marché du travail;
 - les changements relatifs à la garde en milieu familial favoriseraient l'émergence de main-d'œuvre plus qualifiée. Ces changements seraient en outre favorables à la santé physique et mentale des enfants, à leur développement et à leur réussite éducative. Comme les RSG peuvent offrir des places subventionnées, un impact positif sur le marché de travail est aussi anticipé, puisque les parents auront plus facilement accès à des services de garde à moindre coût;
 - les modifications concernant 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;
 - les propositions relatives au guichet unique et les politiques d'admission viseraient à assurer aux parents un accès équitable aux places offertes et à favoriser l'égalité des enfants, en particulier ceux qui présentent des besoins particuliers ou vivant dans des contextes de précarité socio-économique.

- Gouvernance :
 - en recentrant le rôle des comités consultatifs actuels, ceux-ci seraient mieux à même de contribuer à la prise de décision. En matière de conflit d'intérêts et d'éthique, le ministre serait en mesure d'intervenir en établissant, par directive, les bonnes pratiques en la matière;
 - lors de la répartition de places subventionnées, le ministre rendrait publiques les décisions concernant les projets retenus, en plus des critères utilisés pour évaluer les projets, ce qui répondrait à un besoin de transparence et de communication de l'information;
 - des impacts positifs sont aussi anticipés quant à la saine gestion des ressources de l'État, puisque les places subventionnées pourraient être récupérées et réaffectées plus aisément, lorsque celles-ci ne sont pas rendues disponibles par un titulaire de permis ou réparties par un BC en temps utile, au bénéfice des parents.

L'analyse d'impact réglementaire (AIR) comprend les impacts financiers pour les prestataires de services de garde, les BC et les PNR.

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 ministère de l'Éducation, le ministère de la Sécurité publique, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, l'Office des personnes handicapées du Québec, le Secrétariat aux affaires autochtones, la Société québécoise des infrastructures et la Sûreté du Québec

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

Pour tendre vers un réseau à maturité, les processus actuels seraient révisés afin que des appels de projets soient lancés dans les six mois, lorsqu'il appert que la projection de l'offre sur un territoire donné ne répondra pas à la demande. À l'égard des CCR, des démarches seraient entreprises pour s'assurer de la désignation des nouveaux membres requis. Dans le cas des personnes actuellement désignées qui, selon ce qui est proposé, demeureraient membres des CCR, une mesure transitoire prévoit la poursuite de leur mandat. Pour tenir compte des changements apportés concernant leur rôle, le Ministère développerait les outils requis pour les soutenir et établirait, par directive, certaines règles de fonctionnement.

Les modifications relatives à la garde en milieu familial s'inscrivent dans un horizon de 48 mois. Les PNR auraient le temps de respecter les exigences requises pour devenir RSG. De même, le Ministère et les BC utiliseraient cette période pour les soutenir dans leurs démarches et ainsi assurer leur transition harmonieuse et graduelle vers le réseau reconnu. Des mesures de nature administrative et communicationnelle accompagneraient les changements. Elles viseraient, entre autres, à valoriser la garde en milieu familial reconnue, à informer les PNR et les parents des exigences à venir et à accompagner les PNR afin qu'elles puissent devenir RSG. Pendant cette période de transition, des instructions seraient rédigées, comme le permettrait désormais la LSGEE, pour assurer la cohérence des actions et des pratiques des BC, ce qui permettrait de corriger un irritant pour les RSG, favorisant leur rétention et leur attraction. Le Ministère pourrait, à titre d'exemple, exiger l'utilisation d'un formulaire particulier pour faire état des contraventions constatées, lorsque c'est le cas.

Un suivi étroit serait effectué pour s'assurer que les prestataires de services de garde admettent uniquement des enfants inscrits au guichet unique et respectent leurs nouvelles obligations quant au rang d'admission des enfants. Des travaux sont aussi en cours en lien avec les mesures réglementaires qui seront intégrées ultérieurement en lien avec le guichet unique et les politiques d'admission ainsi que sur les aspects administratifs qui permettraient d'apporter les changements requis. Ces travaux seront arrimés avec la démarche actuelle du Ministère de préparation d'un dossier d'opportunité en vue de proposer une importante réforme du guichet unique. D'autres travaux seront également menés à l'égard de l'implantation d'un service de certification interne de qualification. En ce qui concerne l'attestation faisant état de l'expérience cumulée aux fins de qualification, le Ministère rend déjà disponible un modèle.

En ce qui a trait à la modification des pouvoirs habilitants afin que le gouvernement puisse, par règlement, exiger certaines analyses et encadrer les cours de secourisme, les analyses requises et les consultations nécessaires pourront avoir lieu pour en assurer la mise en œuvre.

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

9- Implications financières

Selon l'AIR, les coûts nets pour les entreprises seraient négatifs : les économies et revenus supplémentaires dépasseront les coûts :

Coûts nets :

- Pour la période d'implantation : -11,8 millions de dollars
- Coûts totaux par année (récurrents) : -5,5 millions de dollars

Même si les sommes investies pour le développement et la création de places en SGEE ne sont pas directement liées au projet de loi, certaines mesures devraient entraîner des coûts pour le Ministère :

- 15,6 millions de dollars sur trois ans en mesures incitatives pour les PNR qui demanderont une reconnaissance pour devenir des RSG (non récurrent) :
 - un incitatif financier de 3 500 \$ est offert depuis l'été 2021 aux personnes qui veulent devenir responsables d'un service de garde en milieu familial, et il est estimé que les mesures prévues dans le projet de loi entraîneront une hausse de demande de reconnaissance.
- 6,8 millions de dollars par année en subvention de fonctionnement pour les BC en lien avec la reconnaissance de PNR qui deviendront RSG (récurrent) :
 - la subvention pour le budget de fonctionnement des BC dépend du nombre de places subventionnées visé par l'agrément du BC. Un accroissement de ce budget est prévu pour tenir compte des PNR qui choisiront de devenir RSG subventionnées. Si un nombre élevé de PNR choisit le modèle de RSG non subventionnée, le Ministère envisage de revoir les règles budgétaires des BC afin de tenir compte de la charge de travail additionnelle requise par l'encadrement de ces RSG supplémentaires.
- 1,7 million de dollars par année en subventions additionnelles qui découleront de la modification du champ d'application de la LSGEE (récurrent) :
 - le montant de la subvention des SGEE subventionnés en installation lié aux enfants d'âge scolaire et préscolaire est moindre que celle pour les enfants de moins de 4 ans. L'exclusion des enfants admis au service de l'éducation préscolaire et d'âge scolaire du champ d'application de la loi rehaussera les coûts de subvention moyens pour l'ensemble des SGEE subventionnés.

En outre, les économies suivantes sont prévues :

- 1,4 million de dollars par année découlant de l'augmentation de la capacité d'accueil des SGEE subventionnés en installation (récurrent) :
 - les règles budgétaires octroient un financement des services administratifs plus faibles pour les places supérieures à 60.

De plus, des effectifs additionnels pour l'équivalent total de 16 équivalents temps complet (ETC) sont requis pour la mise en œuvre des différentes dispositions légales, soit 29 221 heures rémunérées ainsi qu'un budget de rémunération additionnel de 1 360 000 \$. Ces effectifs se répartissent ainsi :

- 5 ETC pour assurer l'élaboration de l'ensemble de la réglementation et des documents de soutien destinés au Ministère et au milieu en vue de favoriser l'appropriation des changements, notamment ceux pour le milieu familial ainsi que pour l'encadrement des politiques d'admission des SGEE;

- 4 ETC pour l'analyse des demandes de permis de garderie et des projets visant la répartition de nouvelles places subventionnées, à la suite de la révision des fonctions des CCO;
- 4 ETC pour la mise en place du service de certification de la qualification des éducatrices, en vue d'augmenter le bassin de personnel de garde disponible et favoriser la mobilité de la main-d'œuvre;
- 3 ETC pour recevoir, enregistrer et traiter la hausse attendue des plaintes en matière de garde potentiellement illégale en inspection ou en enquête.

Des besoins additionnels en ETC pourraient être déterminés selon l'avancement des travaux.

10- Analyse comparative

La législation applicable dans les autres provinces et territoires a été analysée. En interdisant les services de garde en milieu familial non reconnus, le Québec se distinguerait et rehausserait la qualité éducative des services offerts aux enfants. Il renforcerait sa volonté de se spécialiser sur le développement des tout-petits et ainsi, mieux les préparer pour la suite de leur cheminement scolaire et social.

Les modifications présentées font cependant état d'exclusions à la LSGEE, soit celles qui se réfèrent à la personne physique qui garde des enfants dans leur résidence de même qu'à la personne physique, agissant à son propre compte, qui entre dans les critères d'exclusion énoncés précédemment. Ces modifications permettraient de préserver une certaine flexibilité pour les parents. Dans d'autres provinces et territoires, une personne peut d'ailleurs garder un nombre limité d'enfants sans détenir un permis ou une autre forme d'autorisation. Ce nombre peut parfois varier selon l'âge des enfants reçus. À titre indicatif, au Manitoba, une personne peut garder sans permis au plus quatre enfants âgés de moins de 12 ans, parmi lesquels au plus deux sont âgés de moins de deux ans. La Saskatchewan autorise quant à elle la garde de 8 enfants en même temps, ce qui en fait la province permettant la garde du nombre d'enfants le plus élevé sans la nécessité de détenir un permis. La législation applicable en matière de garde d'enfants dans les autres provinces et territoires précise que la garde offerte au domicile d'un enfant est également exclue de son champ d'application. On peut toutefois présumer que la législation des provinces et territoires ayant conclu une entente avec le gouvernement fédéral pour la mise en place d'un réseau de services de garde subventionnés évoluera considérablement au cours des prochaines années.

La mesure visant à permettre aux titulaires de permis de CPE et de garderie d'accueillir jusqu'à 100 enfants aurait un impact sur la taille des installations. Bien que limitées, les données de l'OCDE⁵ tendent certes à favoriser les plus petites installations. En Islande et en Allemagne, le personnel éducateur travaillant dans des installations plus petites (25^e percentile) déclare favoriser davantage de pratiques pour soutenir le

⁵ OCDE (2018), *Engaging Young Children : Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care, Starting Strong*, Éditions OCDE, Paris.

développement social des enfants⁶.

Au Danemark, les éducateurs des petites installations déclarent utiliser davantage de pratiques pour favoriser l'engagement des parents. Cependant, puisque la qualité des services offerts est principalement liée à la relation entretenue par le personnel éducateur et les enfants, la modification proposée n'aurait pas d'impact sur la qualité des services offerts par les prestataires de services de garde du Québec. Cette modification, cumulée avec l'ensemble de celles visant le développement accéléré du réseau, permettrait en outre de combler les besoins des parents qui sont en attente d'une place et favoriserait le développement des enfants qui pourraient bénéficier plus rapidement de SGEE.

En matière de santé publique, d'hygiène et, plus largement, de sécurité, la législation des provinces et territoires se réfère à des principes généraux ou aux respects de lignes directrices, à propos desquels la transmission de rapports est parfois exigée. Tel est le cas au Manitoba, notamment en ce qui a trait à la plomberie, à la ventilation et aux réservoirs d'eau ou au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, à l'égard des normes générales de santé ou de sécurité.

Les règles concernant le cours de secourisme que doit suivre le personnel de garde varient selon les provinces et territoires. Ainsi, la réglementation indique qu'un cours de secourisme doit être suivi (Manitoba, Nouveau-Brunswick et Nunavut). La majorité des provinces et territoires précise toutefois qu'il appartient à l'autorité désignée par le ministre ou à un organisme spécialisé de juger de son caractère adéquat (Alberta, Île-du-Prince-Édouard, Ontario, Saskatchewan, Terre-Neuve et Labrador, Territoires du Nord-Ouest et Yukon) ou énumère les organismes habilités à le dispenser (Nouvelle-Écosse).

Le ministre de la Famille,

MATHIEU LACOMBE

⁶ Providing Quality Early Childhood Education and Care : Results from the Starting Strong Survey 2018, TALIS, Éditions OCDE, Paris.