Solidaire depuis 1921

CSN

Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux

à la Commission des relations avec les citoyens

sur le projet de loi nº 95,
Loi visant notamment à favoriser l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis

Le 17 avril 2025

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Téléc. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Présentation 5

Introduction 5

Mixité sociale 7

Critères de priorisation dans l'admission des enfants 8

Matériel éducatif 9

Responsabilités administratives 9

Délégation de la responsabilité ministérielle d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative aux bureaux coordonnateurs 10

Enfants vivant en contexte de précarité socioéconomique : des occasions manquées 10

Conclusion 7

Recommandations 9

Présentation

Fondée en 1921, la Confédération des syndicats nationaux (CSN) est la première grande centrale syndicale québécoise. Composée de près de 1 600 syndicats, elle défend plus de 330 000 travailleuses et travailleurs de tous les secteurs d'activité sur l'ensemble du territoire. Elle prend part à plusieurs débats de fond de la société québécoise pour une société plus solidaire, plus démocratique, plus équitable et plus durable.

Ces travailleuses et ces travailleurs sont réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans 8 fédérations ainsi que sur une base régionale dans 13 conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec. La Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS-CSN) est l'organisation syndicale la plus importante dans le secteur de la santé et des services sociaux au Québec et est une organisation incontournable dans le secteur de la petite enfance. Elle regroupe plus de 13 000 travailleuses syndiquées dans les centres de la petite enfance (CPE) et elle représente près de 3 000 responsables en service de garde (RSG) en milieu familial qui sont regroupées en syndicats régionaux et locaux.

Introduction

Au Québec, le réseau de services de garde éducatifs à l'enfance (SGÉE) est l'une des avancées sociales majeures du tournant du millénaire qui s'est rapidement imposé comme un nouveau pilier de son l'écosystème social. La politique familiale québécoise, adoptée il y a maintenant plus de 25 ans, avait alors deux objectifs : faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles et favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances. Sans conteste, il est clair que l'accès aux SGÉE doit être basé sur des principes d'équité. La volonté du gouvernement de légiférer pour favoriser l'équité dans l'accès aux SGÉE est certainement louable et c'est avec intérêt que la CSN prend part à cette incontournable discussion sociale. Ainsi, notre mémoire propose six recommandations visant l'amélioration non seulement du projet de loi, mais aussi celle du réseau de services de garde éducatifs à l'enfance dans son ensemble.

Mixité sociale

La CSN tient à saluer le progrès que constitue l'inclusion du principe de mixité sociale dans les objectifs de développement de l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance énoncés à l'article premier de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. Que l'offre de SGÉE vise à contribuer à la mixité sociale est sans contredit un objectif honorable, à un point tel que, de l'avis de la CSN, le principe devrait s'appliquer à l'ensemble du réseau. En effet, une réelle mixité sociale dès la petite-enfance pose les bases d'une société plus juste et plus égalitaire pour laquelle la CSN milite depuis plus de 100 ans. C'est d'ailleurs en ce sens que la CSN milite pour que le réseau de services de garde éducatifs à l'enfance soit, à terme, constitué à 100 % de CPE et de responsables en services de garde éducatifs en milieu familial (RSGE).

Ces deux types de milieux de garde éducatifs sont non seulement à même d'offrir les plus hauts standards de qualité éducative, mais ils présentent aussi l'avantage de permettre d'atteindre réellement l'objectif de mixité sociale mis de l'avant par le présent projet de loi. Puisque ce dernier, comme c'est présentement le cas, ne vise que les titulaires de permis de services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés, une partie significative du réseau n'aura aucune obligation en matière de mixité sociale. La CSN déplore le fait que les milieux dits « non subventionnés » – ils le sont indirectement par l'octroi de crédits d'impôt accordés aux parents pour frais de garde d'enfant – n'auront pas quant à eux à promouvoir la mixité sociale. En prévoyant à même le projet de loi des mesures transitoires particulières permettant aux titulaires de permis de CPE ou de garderies subventionnées de se convertir en garderies non subventionnées, le ministère confirme textuellement qu'il y a deux grandes classes de services de garde éducatifs à l'enfance au Québec : ceux pour lesquels les grands et nobles principes de la loi s'appliquent et ceux qui peuvent s'en soustraire.

Les fonds publics doivent soutenir d'abord et avant tout le développement d'un réseau de services de garde accessible, universel, de qualité et subventionné. En élaborant un plan stratégique visant à ce qu'à terme l'ensemble du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance soit sans but lucratif et composé à 100 % de CPE et de RSGE, l'objectif du gouvernement de promouvoir la mixité sociale s'en trouverait grandement facilité.

Recommandation 1

La CSN recommande au ministre d'élaborer un plan stratégique visant à ce qu'à terme, l'ensemble du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance soit sans but lucratif et composé à 100 % de centres de la petite enfance (CPE) et de responsables en services de garde éducatifs en milieu familial (RSGE).

Critères de priorisation dans l'admission des enfants

Concernant les critères de priorisation que les titulaires de permis de services de garde subventionnés pourront appliquer dans l'admission des enfants, la CSN est d'accord avec le principe que ceux-ci doivent être encadrés et limités afin de mettre notamment fin aux pratiques discriminatoires qui pouvaient exister jusqu'à maintenant.

La procédure permettant au ministre de dispenser certains titulaires de permis des règles limitant la priorisation pour certaines catégories d'enfants apparait comme pertinente. Or, pourquoi ne pas prévoir un mécanisme de dérogation similaire pour les trois autres critères de priorisation autorisés par la loi? À titre d'exemple, le ministre pourrait envisager, dans certains cas, d'autoriser un CPE à prioriser des enfants vivant dans un contexte de précarité socioéconomique pour plus de 50 % des places offertes. Le mécanisme proposé dans la loi pourrait certainement être élargi pour inclure cette catégorie d'enfants.

Recommandation 2

La CSN demande au ministre d'étendre le mécanisme de dispensation prévu à l'article 59.7.1 à l'ensemble des six critères de priorisation autorisés de l'admission d'enfants[1].

Afin de s'assurer que les titulaires de permis dont les services de garde sont subventionnés respectent les critères de priorisation dans l'admission et ne contournent pas l'esprit de la loi en refusant d'admettre certains enfants, conformément à l'objectif de mixité sociale, le gouvernement se dote de différents moyens de contraintes, ce qui est normal. Il y a toutefois lieu de se demander si les amendes prévues à l'article 18 seront suffisantes pour avoir un effet dissuasif auprès de ces titulaires de permis qui chercheraient à prioriser l'admission d'un enfant sur la base de critères n'ayant pas été retenus par le législateur.

Recommandation 3

La CSN demande au ministre de revoir à la hausse les amendes prévues pour le titulaire de permis qui priorise l'admission d'un enfant dans son installation en contravention d'une disposition des articles 59.7 à 59.2.

---

1 Enfants dont la situation correspond à l'une des suivantes : enfants représentant des besoins particuliers; enfants vivant dans un contexte de précarité socioéconomique, tel que défini par règlement; enfants dont un parent est inscrit dans un établissement d'enseignement aux fins de compléter un programme d'études ou de formation qui mène à l'obtention d'un diplôme, d'un certificat ou d'une autre forme d'attestation d'études délivrés en vertu d'une loi applicable au Québec ou dont un parent est inscrit aux mêmes fins dans un établissement d'enseignement donné avec lequel le titulaire de permis a conclu une entente écrite visant à prioriser l'admission de tels enfants dans son installation en échange d'une contrepartie; enfants dont un parent est à l'emploi d'un employeur donné, autre qu'un prestataire de services de garde éducatifs, avec lequel le titulaire de permis a conclu une entente écrite visant à prioriser l'admission de tels enfants dans son installation en échange d'une contrepartie; enfants dont un parent réside sur le territoire d'une municipalité locale avec laquelle le titulaire de permis a conclu une entente écrite visant à prioriser l'admission de tels enfants dans son installation en échange d'une contrepartie; enfants autochtones ou dont un parent est autochtone.

Matériel éducatif

Le projet de loi prévoit que les prestataires de services de garde éducatifs subventionnés devront s'assurer que leur matériel éducatif n'a pas pour objectif l'apprentissage d'une croyance, d'un dogme ou de la pratique d'une religion spécifique. Si le ministre est d'avis que cet ajout permettra aux enquêteurs d'intervenir plus efficacement, la CSN est en accord avec ce principe. Elle tient toutefois à rappeler que les RSGE dispensent des services à domicile. Conséquemment, le ministre devra s'assurer que ses représentants font acte de discernement quant à ce qui constitue du matériel éducatif destiné aux activités éducatives avec les enfants et ce qui appartient personnellement à la responsable du service de garde éducatif en milieu familial ou aux membres de sa famille et relève donc du domaine de la vie privée de la travailleuse.

Responsabilités administratives

La CSN salue le changement de cap en matière d'administration du guichet d'accès unique. Il semble en effet beaucoup plus approprié que ce soit le ministre qui administre directement le guichet, plutôt que d'en sous-traiter la responsabilité à un administrateur externe.

Le projet de loi propose toutefois une nouveauté en matière de charge administrative pour les titulaires de permis, soit celle de documenter toutes les démarches menées pour joindre un parent et conserver cette documentation pour une période de six ans. Si l'obligation de documenter les démarches menées pour joindre un parent est évidente, celle de devoir conserver pour une si longue période cette documentation alors que les enfants concernés auront rejoint les bancs d'école l'est moins. Est-il réellement utile que les directions d'installation, les agentes administratives ou tout autre membre du personnel parfois mis à contribution pour effectuer ces démarches aient à garder ces traces de démarchage pendant une période aussi longue?

Recommandation 4

La CSN demande au ministre de revoir à la baisse la durée pour laquelle un titulaire de permis doit conserver toute documentation relative aux démarches menées pour joindre le parent.

Délégation de la responsabilité ministérielle d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative aux bureaux coordonnateurs

Que le ministre puisse confier à un bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial (BC) toute responsabilité qui lui est attribuée en matière d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde éducatifs est un aspect important du projet de loi. D'entrée de jeu, la CSN se questionne sur l'intérêt de déléguer aux BC cette responsabilité qui relève du ministre. Il y a lieu de se demander sur quelles épaules reposera cette nouvelle charge de travail au sein des équipes des BC. Devra-t-elle être effectuée par les agentes de conformité ou par les agentes-conseils de soutien pédagogique et technique? Le gouvernement a-t-il prévu les ressources nécessaires à ce transfert de responsabilité? Des ressources financières supplémentaires pour les BC seront inéluctablement à prévoir, et ce, tant financièrement qu'en matière de formation pour les travailleuses qui hériteront de ces nouvelles tâches. Enfin, le gouvernement a-t-il prévu une réévaluation du rangement salarial du ou des titres d'emplois pour celles qui verront s'ajouter à leurs tâches l'évaluation de la qualité éducative qui, jusqu'alors, relevait du ministre? Si le gouvernement va de l'avant avec ce transfert important de responsabilités, il faudra impérativement que des directives claires viennent harmoniser les pratiques d'évaluation des services de garde éducatifs en milieu familial par les BC afin de préserver une équité de traitement entre les RSGE.

Enfants vivant en contexte de précarité socioéconomique : des occasions manquées

En légiférant de manière à modifier non seulement la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, mais aussi le *Règlement sur l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance*, édicté par le décret nº 863-2024 du 22 mai 2024 (ci-après le règlement), la CSN se serait attendue à ce que le ministre saisisse l'occasion d'amender ledit règlement afin de réellement favoriser l'admission d'enfants vivant en contexte de précarité socioéconomique.

Le règlement sert notamment à prévoir dans quelle mesure et selon quelles modalités les enfants vivant dans des contextes de précarité socioéconomique doivent être priorisés dans les politiques d'admission des titulaires de permis des CPE ou des garderies dont les services de garde sont subventionnés. Or, la seule mesure prévue au règlement pour prioriser l'admission de tels enfants est la suivante :

> « Lorsque [le ministre] constate une égalité de rang au moment d'identifier l'enfant susceptible d'être admis, l'enfant en situation de précarité socioéconomique au sens du deuxième alinéa a priorité[2]. »

[2] Règlement sur l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance, décret nº 863-2024, 22 mai 2024.

Dans les faits, il doit être plutôt rare qu'un enfant en situation de précarité socioéconomique soit priorisé en vertu de cette maigre mesure, les égalités de rangs n'étant pas nécessairement fréquentes selon les milieux. Puisqu'il profite déjà du présent projet de loi pour modifier l'article 32 du règlement, il serait souhaitable que le gouvernement en fasse davantage pour ces enfants – qui sont de ceux qui ont le plus à gagner d'accéder rapidement à un milieu de garde éducative. Également, il pourrait en profiter pour répondre réellement à la recommandation formulée par le Vérificateur général du Québec en 2020, soit celle de veiller à ce que les enfants vivant dans un contexte de précarité socioéconomique ou ceux ayant des besoins particuliers aient accès à un service de garde abordable qui répond à leurs besoins.

Recommandation 5

La CSN demande au ministre d'élargir les modalités selon lesquelles les enfants vivant dans un contexte de précarité socioéconomique doivent être priorisés dans les politiques d'admission des titulaires de permis de centre de la petite enfance ou de garderie dont les services de garde sont subventionnés.

En second lieu, la CSN invite le gouvernement à saisir cette occasion pour modifier le règlement afin d'élargir la définition de précarité socioéconomique qui, à l'heure actuelle, est définie de manière très restrictive. Pour être considéré en situation de précarité socioéconomique, le parent doit recevoir l'aide de dernier recours ou le montant maximal de l'allocation familiale. En plus d'être très restrictifs, ces critères sont de nature exclusivement économique et laissent ainsi de côté de très nombreuses familles vulnérables. En effet, les mères monoparentales, les parents faiblement scolarisés, ceux qui accèdent à des programmes d'emploi pour sortir de l'aide de dernier recours et ceux issus de l'immigration récente sont autant d'exemples de précarité socioéconomique que n'englobe pas la définition trop restrictive du règlement. Le gouvernement aurait avantage à s'inspirer du rapport *Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel* et du rapport de la *Commission Laurent* pour élargir la définition incluse dans le règlement.

Recommandation 6

La CSN demande au ministre d'intégrer dans la définition d'enfant vivant en contexte de précarité socioéconomique des critères sociaux de manière à mieux représenter divers contextes de vulnérabilité.

Conclusion

Le présent projet de loi a été présenté à l'Assemblée nationale presque au même moment que l'échéance fixée par le gouvernement pour compléter son *Grand chantier pour les familles*, le plan d'action du ministère de la Famille pour compléter le réseau de services de garde éducatifs à l'enfance. L'engagement pris par le gouvernement, il y a quatre ans, voulait que tous les enfants puissent avoir accès à une place en service de garde. Non seulement l'objectif n'a pas été atteint, mais la CSN déplore que la majorité des places créées au sein du réseau ces dernières années l'aient été en garderies privées et non en CPE et en milieu familial. Le fait est qu'il manque toujours au bas mot 27 000 places pour compléter le réseau. Dans ce contexte, même si le gouvernement légiférait de manière à se doter des meilleurs mécanismes d'attribution des places et de protocoles d'appariement les plus équitables possibles, l'injustice la plus criante perdurerait : certains parents obtiennent une place pour leur enfant tandis que d'autres doivent retarder leur retour au travail et subir des préjudices économiques et sociaux. À cet égard, rappelons que ce sont encore majoritairement les femmes qui restent à la maison pour s'occuper de leur enfant dans l'attente d'une place en SGÉE. 63 % de celles-ci ont dû prolonger leur congé selon les statistiques actuelles[3]. Le manque criant de places en SGÉE contribue donc fortement à brimer l'égalité des chances pour les femmes sur le marché de l'emploi tout en les pénalisant économiquement.

La petite enfance est le socle du développement des enfants. Est-il nécessaire de rappeler que les enfants d'aujourd'hui sont les citoyennes, les citoyens, les travailleuses et les travailleurs de demain? Tous les spécialistes du développement cognitif et les économistes s'entendent à dire qu'investir en petite-enfance se révèle gagnant pour toute la société. Tant que le gouvernement n'agira pas de manière à réellement revaloriser et rendre plus attrayante la profession d'éducatrice en petite-enfance, il perpétuera les problèmes structurels auxquels est confronté le réseau : pénurie d'éducatrices qualifiées, baisse de la qualité éducative et manque de places. À l'heure où 75 % des familles vivent un écart entre la date souhaitée et l'obtention réelle d'une place pour leur enfant et que la perte financière liée à cette situation s'élève en moyenne à plus de 25 000 $[4], impossible de douter que cette crise fasse mal à la société québécoise dans son ensemble. Il est grand temps que les parents cessent de vivre dans l'anxiété de l'obtention d'une place et il est impératif de protéger notre réseau de la petite-enfance. C'est un choix de société que nous avons fait : un choix gagnant pour les familles, pour les femmes et pour l'économie du Québec. La CSN est convaincue qu'avec un peu de volonté politique, le gouvernement serait en mesure de redonner ses lettres de noblesse au réseau des CPE et des RSGE qui fait notre fierté et notre renommée internationale. Le gouvernement du Québec a déjà été à l'avant-garde nord-américaine dans le domaine des services de garde éducatifs à l'enfance. Il est plus que temps qu'il reprenne l'initiative dans ce domaine.

---

3. *Ma place au travail,* Étude socioéconomique des impacts de la pénurie de places en service de garde sur les familles au Québec, [www.maplaceautravail.org/_files/ugd/bd966a_f7df43c2cb2f4809b192c866c57b8714.pdf].

4. Ibid.

Recommandations

Recommandation 1

La CSN demande au ministre d'élaborer un plan stratégique visant à ce qu'à terme l'ensemble du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance soit sans but lucratif et composé à 100 % de CPE et de RSGE.

Recommandation 2

La CSN demande au ministre d'étendre le mécanisme de dispensation prévu à l'article 59.7.1 à l'ensemble des six critères autorisés de priorisation de l'admission d'enfants.

Recommandation 3

La CSN demande au ministre de revoir à la hausse les amendes prévues pour le titulaire de permis qui priorise l'admission d'un enfant dans son installation en contravention d'une disposition des articles 59.7 à 59.2.

Recommandation 4

La CSN demande au ministre de revoir à la baisse la durée pour laquelle un titulaire de permis doit conserver toute documentation relative aux démarches menées pour joindre le parent.

Recommandation 5

La CSN demande au ministre d'élargir les modalités selon lesquelles les enfants vivant dans des contextes de précarité socioéconomique doivent être priorisés dans les politiques d'admission des titulaires de permis de centre de la petite enfance ou de garderie dont les services de garde sont subventionnés.

Recommandation 6

La CSN demande au ministre d'intégrer dans la définition d'enfant vivant en contexte de précarité socioéconomique des critères sociaux de manière à inclure davantage de contextes de vulnérabilité.