



Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux

à la Commission des relations avec les citoyens

sur le projet de loi n° 12, *Loi instituant la prestation de services de garde
éducatifs à l'enfance par les personnes reconnues à titre de responsables d'un
service de garde éducatif en communauté*

Le 6 février 2026

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

Table des matières

Introduction.....	5
Les RSGE en communauté : un modèle d’appoint.....	7
Ententes de collaboration entre RSGE.....	8
Autonomie des RSGE.....	8
Angles morts potentiels	9
Conclusion	11

Introduction

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 réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations ainsi que sur une base régionale dans treize 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 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 elles représentent près de 3 000 responsables en service de garde éducatif en milieu familial (RSGE) qui sont regroupées en syndicats régionaux et locaux.

La CSN est fière d'avoir joué un rôle avant-gardiste dans les premières phases de développement du réseau de services de garde éducatifs à l'enfance et de n'avoir jamais cessé depuis de s'impliquer activement dans les réflexions et les débats qui le concernent.

Bien qu'il soit à compléter et à améliorer, le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance fait la fierté du Québec et son modèle est reconnu internationalement. À cet égard, il nous paraît fort opportun de rappeler au gouvernement que la volonté politique de créer ce réseau est issue de réflexions et d'actions entreprises par des mouvements sociaux de nature politique, au sein desquels la CSN était activement impliquée.

Depuis maintenant plusieurs décennies, la CSN soutient le développement d'un réseau de services de garde éducatifs accessibles, universels et de qualité. Ce réseau doit continuer son déploiement afin de pouvoir garantir une place à tous les enfants du Québec. C'est donc guidé par ces principes 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.

Ainsi, la CSN et la FSSS-CSN ont fait preuve d'ouverture lorsque le ministère a expérimenté de nouvelles formules de garde complémentaires à celles offertes actuellement dans le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance, en s'appuyant sur l'expertise des RSGE. Après une période d'essai, et dans le contexte où le gouvernement cherche à pérenniser la formule des RSGE en communauté, il nous apparaît important de partager notre appréciation du modèle, tout en attirant l'attention du législateur sur les enjeux qui devront être pris en considération dans le processus de normalisation de ce modèle de même que sur les craintes et les angles morts potentiels que pourrait engendrer sa généralisation.

Les RSGE en communauté : un modèle d'appoint

Le modèle des RSGE en communauté comporte des avantages tant pour les familles que pour les travailleuses. Il permet le développement d'une offre de garde éducative hors d'une résidence dans certains milieux plus isolés où la démographie ne justifie pas l'ouverture d'un CPE.

Au rayon des avantages manifestes que comporte le modèle des RSGE en communauté, notons que le travail à deux permettra une certaine flexibilité d'horaire pour ces travailleuses lors des débuts et des fins de journée, leur offrant ainsi de nouvelles opportunités en matière de conciliation travail-famille.

Ce modèle peut aussi être intéressant pour certaines responsables de RSGE. En effet, plusieurs travailleuses choisissent cette profession alors qu'elles ont elles-mêmes des enfants en bas âge. Une fois leurs propres enfants grands, il est possible que certaines souhaitent poursuivre cette carrière ailleurs qu'au sein de leur domicile.

De plus, le fait que deux RSGE puissent travailler ensemble peut aussi être bénéfique pour les enfants alors qu'elles peuvent profiter mutuellement des apprentissages et d'un soutien pédagogique.

La CSN salue que le projet de loi maintienne un ratio d'une RSGE pour un maximum de six enfants ou de deux RSGE travaillant ensemble pour accueillir un maximum de douze enfants. Nous sommes d'avis qu'il faut impérativement que ces ratios soient maintenus dans le futur. En effet, ces milieux de garde en communauté n'ayant pas les mêmes balises et niveaux de ressources que les CPE, pour lesquels un ratio d'un pour huit est prévu, il faudra s'assurer que le ratio d'un pour six ne soit pas remis en question dans le futur, malgré la pression que pourra subir le réseau.

Ce modèle d'appoint semble particulièrement intéressant pour les petites municipalités dont les besoins de garde ne peuvent pas justifier l'ouverture d'un CPE. Par ailleurs, ce modèle ne doit pas devenir, de façon détournée, un nouveau modèle de garde en installation.

En effet, un milieu communautaire dans lequel on retrouverait plusieurs dyades de RSGE travaillant sous le même toit dénaturerait complètement la philosophie et l'objectif du modèle proposé. Or, le projet de loi ne contient aucune disposition visant à restreindre la multiplication des RSGE en dyades au sein d'une même communauté, voire d'un même lieu, au détriment de l'ouverture éventuelle d'un CPE. Nous croyons que l'intention du gouvernement d'autoriser, par règlement, la présence de plus d'un groupe de deux RSGE en communauté dans un même immeuble¹ risque de dénaturer le modèle offert par les RSGE et de nuire au développement des CPE.

¹ Ministère de la Famille, *Analyse d'impact réglementaire*, « Projet de loi instituant la prestation de services de garde éducatifs à l'enfance par les personnes reconnues à titre de responsables d'un service de garde éducatif en communauté », 21 novembre 2025, p. 3.

Recommandation 1

Limiter à la loi le nombre de RSGE pouvant offrir des services de garde éducatifs au sein du même milieu.

Nous reconnaissons que le modèle des RSGE en communauté peut combler un certain vide entre le milieu familial et le modèle en installation des CPE. Cela dit, il faut rappeler que certains parents recherchent spécifiquement un milieu familial pour la garde éducative de leurs enfants et que le modèle des RSGE en communauté pourrait ne pas répondre à leurs préférences. En effet, l'*Enquête québécoise sur l'accessibilité et l'utilisation des services de garde* de 2021 informe que 17 % des parents préfèrent spécifiquement le modèle en milieu familial. Nous craignons donc que plusieurs parents soient moins enclins à confier leurs enfants, ou à plus forte raison leurs poupons, à des RSGE œuvrant en communauté plutôt qu'à celles œuvrant en milieu familial.

Cela dit, bien que les enfants ne soient pas accueillis par la ou les RSGE dans l'ambiance réconfortante d'un milieu familial, nous sommes persuadés que ce modèle d'appoint avec un encadrement serré du bureau coordonnateur s'assurant que les standards requis sont respectés n'affaiblira pas la qualité de la garde éducative.

Ententes de collaboration entre RSGE

Le modèle de RSGE en communauté présentera de nouveaux défis auxquels les actrices du milieu ne sont pas nécessairement habituées. Notamment, l'obligation d'avoir une entente de collaboration entre les deux RSGE soulève la question de la gestion des litiges qui pourraient en découler. Malgré ce que le gouvernement affirme dans son analyse d'impact réglementaire², les bureaux coordonnateurs ne sont généralement pas en situation de surdotation et nous ne pensons pas que les travailleuses de ces bureaux seront à même d'offrir une quelconque forme d'accompagnement aux RSGE en cette matière. Il serait en effet mal avisé que des travailleuses du bureau coordonnateur, comme l'agente à la conformité ou la conseillère pédagogique, agissent comme intermédiaires dans des situations de litige entre deux RSGE : cela pourrait rendre les relations professionnelles avec cette dyade fort complexe par la suite.

Recommandation 2

Prévoir un interlocuteur désigné pour le traitement des litiges en lien avec l'application des ententes de collaboration entre les RSGE en communauté.

Autonomie des RSGE

Le modèle de RSGE en communauté pose pour une première fois la question de la subordination des RSGE. En effet, les RSGE sont considérées comme des travailleuses autonomes. Aussi, celles travaillant en communauté seront-elles considérées *de facto* moins autonomes que leurs collègues en milieu familial ? Deux cas de figure permettent d'illustrer

² Op Cit, p.3

ce questionnement. Dans le cadre du projet pilote inaugurant le concept de RSGE en communauté, un bureau coordonnateur a lancé un appel d'intérêt en offrant un local équipé et était en recherche d'une RSGE pour un service de garde éducatif. Dans ce contexte, et considérant les rôles et les responsabilités des bureaux coordonnateurs à l'égard des RSGE, on semble s'éloigner d'une conception de la RSGE comme étant une travailleuse autonome. Dans le même ordre d'idée, une RSGE en communauté qui bénéficie d'un local prêté par une entreprise pourra-t-elle se retrouver en situation d'obligation de répondre aux exigences de l'entreprise propriétaire du local? Nous craignons que des situations du genre n'ouvrent la voie à certaines formes de subordination des RSGE. Qu'elles offrent des services de garde éducatifs à domicile ou en communauté, l'autonomie des RSGE doit être préservée.

En plus de cette autonomie, il faudra préserver la flexibilité que l'on retrouve dans le milieu familial. Pour les RSGE offrant des services en entreprise, la spontanéité et la liberté d'action pourraient éventuellement être affectées si le milieu est très encadré, nous pensons par exemple aux entreprises des secteurs primaire et secondaire, comme les mines ou certaines entreprises de transformation des matières premières. Comme le résumait une RSGE interrogée dans le cadre de la préparation du présent mémoire, « ... si un de ces jours tu veux prendre la collation dehors, il ne faut pas que des exigences d'entreprises fassent que ce ne soit pas possible. » À cet effet, il importe de souligner qu'il faudra impérativement s'assurer que les milieux « en communauté » sélectionnés comportent un lieu extérieur approprié et accessible en tout temps et que l'emplacement puisse permettre le déploiement d'une pédagogie basée sur l'éducation en milieu naturel.

Dans le contexte où des entreprises pourront offrir des locaux à des RSGE, il nous apparaît important de préciser, en concordance avec la vision de la petite enfance dont porte la CSN, que les entreprises ne devront jamais être considérées comme des parties intéressées ou des parties prenantes du domaine de la petite-enfance simplement parce qu'elles ont la capacité logistique et financière de fournir des locaux à des RSGE. Nous nous opposons fortement à ce que les entreprises ou les différentes associations les représentant deviennent par le fait même des acteurs de l'écosystème de la petite-enfance.

Angles morts potentiels

Finalement, nous souhaitons attirer l'attention du législateur sur d'éventuelles conséquences inattendues que pourrait entraîner la généralisation du modèle de RSGE en communauté.

Il est probable que ce nouveau modèle, pour l'instant assez méconnu, puisse éventuellement intéresser des éducatrices actuellement en CPE. En effet, plusieurs se plaisent déjà à travailler en duo et certaines pourraient être tentées de se lancer comme RSGE en communauté en dyade afin de profiter, par exemple, d'être leur propre patron et d'avoir la possibilité de sélectionner les enfants de leur groupe. Alors que le secteur des CPE fait face à d'importants enjeux de recrutement de personnel qualifié, il est important de souligner que chaque éventuel duo d'éducatrices qui quitteraient leur CPE pour former une dyade de RSGE en communauté équivaldrait à la perte nette de quatre places dans le réseau.

De plus, une question se pose : est-ce que des ententes formelles ou informelles pourront être conclues entre un fournisseur de local de la communauté (par exemple : une entreprise ou une municipalité), et la ou les RSGE afin qu'elles s'engagent à prioriser l'admission des enfants des employé-es dudit fournisseur ? Alors que le gouvernement vient tout juste d'encadrer ce type d'entente pour les CPE, il y aurait lieu de clarifier que les RSGE en communauté resteront libres d'admettre les enfants de leur choix, tout comme pour les RSGE en milieu familial présentement. Elles pourront ainsi admettre uniquement les enfants d'un partenaire, mais seulement si elles le souhaitent.

À notre avis, les RSGE ne devraient pas avoir à subir de pression en cette matière et devraient toujours garder les pleins pouvoirs de décision sur l'admission, et ce, qu'elles soient à domicile ou en communauté. Il conviendrait d'étudier sérieusement l'interdiction aux partenaires de la communauté et aux entreprises de conditionner l'octroi d'un local à l'admission de certains enfants devrait être sérieusement étudiée par le législateur.

Recommandation 3

Garantir aux RSGE œuvrant en communauté qu'elles gardent le plein contrôle en matière d'admission des enfants, en interdisant aux partenaires de la communauté et aux entreprises de conditionner l'octroi d'un local à l'admission de certains enfants.
--

Conclusion

Le modèle des RSGE en communauté est un modèle d'appoint qui, bien qu'il présente certains avantages, vient avec son lot d'enjeux particuliers. Nous en avons exposé certains dans le cadre de présent mémoire. Sans remodeler complètement le réseau, cette nouvelle composante soulève toute de même des questions fondamentales : Quelle serait la composition idéale pour le réseau de service de garde éducatif du Québec et quels devraient en être les piliers?

L'objectif, pour la CSN, reste la construction d'un réseau qui, à terme, reposera entièrement sur les CPE et les RSGE. Nous espérons que la possibilité pour les RSGE d'offrir des services de garde éducatifs en communauté permettra de renforcer leur rôle de pilier du réseau et facilitera l'avènement du meilleur réseau qui soit pour les enfants du Québec.