



# **Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec**

Sur le 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

22 novembre 2021

**Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)**

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Télécopieur : 514 383-0311

Sans frais : 1 877-897-0057

[www.ftq.qc.ca](http://www.ftq.qc.ca)

Dépôt légal – 4e trimestre 2021

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-89639-477-7

## Table des matières

1. Introduction .....	3
2. Réaffirmer le leadership de l'État tout en préservant l'autonomie des SGÉE .....	5
2.1 La mise au rencart du Livre blanc : une occasion manquée .....	5
2.2 Mettre les CPE à l'avant-plan .....	7
2.3 Préserver l'autonomie du réseau .....	8
3. Développer des places avec les bons outils .....	9
3.1 Stabiliser les RSG et mettre de l'ordre dans la garde non reconnue .....	9
3.2 Rehausser les limites de places en CPE : pas au détriment de l'échelle humaine .....	10
3.3 Réduire la paperasse mais accompagner les milieux .....	11
3.4 Se doter d'une intelligence prévisionnelle pour combler les besoins .....	12
4. Les dangers de maintenir un réseau de SGÉE à deux vitesses .....	13
5. La porte d'entrée dans le réseau : un aspect crucial d'une politique familiale équitale .....	15
5.1 Le guichet unique : un fonctionnement à éclaircir .....	15
5.2 Un besoin criant de ressources spécialisées et d'accompagnement .....	17
5.3 L'urgence de répondre à la variété des besoins des familles québécoises .....	19
6. Miser sur la quantité, mais pas au détriment de la qualité .....	22
6.1 Mettre fin à la fragmentation du réseau .....	23
6.2 Moratoire sur le développement des maternelles 4 ans .....	25
6.3 Miser sur la formation et l'amélioration des conditions de travail pour créer des places durables et de qualité .....	26
6.4 Installations temporaires : assurer la santé et la sécurité des enfants .....	29
7. Conclusion .....	31
8. Liste des recommandations .....	33



## 1. Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) représente plus 600 000 personnes, dont près de 40 % de femmes, présentes dans toutes les régions du Québec et qui œuvrent dans tous les secteurs d'activité économique, y compris au sein du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (SGÉE). Des dizaines de milliers de membres de la centrale comptent quotidiennement sur les aménagements de garde et services de proximité qui leur sont offerts pour concilier leurs obligations professionnelles avec leurs besoins familiaux et personnels. Fréquemment aux prises avec des horaires de travail atypiques, changeants, imposés et non connus à l'avance, ces milliers de parents-travailleurs attendent beaucoup du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance.

Parce que les conditions de vie de ses membres sont tout aussi importantes que leurs conditions de travail, la FTQ milite depuis des décennies en faveur de politiques et de mesures leur permettant de mieux concilier leurs obligations professionnelles avec leurs responsabilités familiales. Dès les années 1970, la FTQ revendiquait une politique familiale et un réseau complet de services de garde universels, accessibles, gratuits et de qualité. Depuis 2003, la FTQ intercède pour le maintien, le parachèvement et l'amélioration du réseau des SGÉE, non seulement pour favoriser la conciliation travail-vie personnelle, mais aussi parce qu'il est important pour le développement des enfants et qu'il constitue la porte d'entrée privilégiée vers le réseau préscolaire et une intégration scolaire réussie. C'est pourquoi la FTQ est intervenue à plusieurs reprises, au cours des dernières années, pour réitérer son appui au développement du réseau des centres de la petite enfance (CPE) mis en place à compter de 1997, défendre son intégrité face aux politiques d'austérité et de commercialisation qui l'ont mis à mal, et soumettre des pistes d'amélioration afin d'en parachever le développement en vertu des principes d'accessibilité, d'universalité et de qualité, qui en font une fierté du Québec à travers l'Amérique du Nord et au-delà.

Pour ces raisons, la FTQ a pris part à la consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance<sup>1</sup> et aux audiences régionales le printemps dernier, et a accueilli avec grand intérêt l'annonce d'une réforme législative et d'un plan d'action cet automne<sup>2</sup>. En effet, bien que le réseau des services de garde éducatifs ait atteint un certain degré de maturité et qu'il continue de faire ses preuves tant en matière de conciliation travail-vie personnelle que sur le plan du développement des jeunes enfants, un certain nombre d'obstacles importants demeure auxquels il est urgent de s'attaquer pour assurer une plus grande accessibilité, équité et qualité du réseau. De prime abord, le projet de loi n<sup>o</sup>1 (PL1)<sup>3</sup>, de même que le *Grand*

---

<sup>1</sup> FTQ, *Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, 1<sup>er</sup> juin 2021, [En ligne] [[https://ftq.qc.ca/wp-content/uploads/2021/10/Memoire-FTQ-Services-garde-educatifs-enfance\\_2021-06-01.pdf](https://ftq.qc.ca/wp-content/uploads/2021/10/Memoire-FTQ-Services-garde-educatifs-enfance_2021-06-01.pdf)]

<sup>2</sup> FTQ, « La FTQ présente son mémoire sur les services de garde éducatifs à l'enfance », 16 juin 2021, [En ligne] [<https://ftq.qc.ca/communiqués/ftq-presente-memoire-services-de-garde-educatifs-a-lenfance/>]

<sup>3</sup> QUÉBEC, *Projet de loi n<sup>o</sup> 1, 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*, Éditeur officiel du Québec, 2021, [En ligne] [<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-1-42-2.html>]

*chantier pour les familles*<sup>4</sup>, dévoilés le 21 octobre dernier<sup>5</sup>, devraient permettre de corriger certains des problèmes identifiés par la FTQ et les autres acteurs consultés au printemps. Dans l'ensemble, la FTQ accueille favorablement le projet de loi et le plan d'action, dans lesquels elle voit le début d'une réaffirmation de l'État dans l'organisation et le développement du réseau, susceptible de porter ce dernier à son terme de manière à combler quantitativement les besoins des familles dans un avenir proche. Plus particulièrement, la centrale tient à saluer l'ambition de compléter le réseau à court terme et les leviers ciblés pour y parvenir, l'amélioration des conditions et encadrements offerts aux responsables de services de garde en milieu familial, l'abolition des privilèges offerts aux milieux non reconnus, la volonté de convertir les places non subventionnées en places subventionnées, la reprise en main du guichet unique par le ministère, autant de choix avisés qui sont susceptibles de mettre de l'ordre dans le réseau et de soutenir l'offre de services de proximité à un grand nombre de parents.

Cependant, la centrale estime que certains leviers ne sont pas totalement activés ou optimisés par cette réforme et juge possible pour le gouvernement d'aller plus en profondeur en se donnant également des critères et objectifs qualitatifs, sur lesquels le projet de loi et le plan d'action apparaissent plus timides. En ce sens, la FTQ déplore l'absence de cibles et d'objectifs précis traduisant la volonté gouvernementale de mettre à contribution et de l'avant plus spécifiquement le modèle des centres de la petite enfance (CPE), qui est pourtant le fer de lance du réseau. Par ailleurs, parce qu'incomplets ou muets sur plusieurs enjeux fondamentaux, la centrale estime que le projet de loi et le plan d'action pourraient perpétuer plusieurs des difficultés liées à l'accessibilité et à la qualité des SGÉE découlant notamment de la grande fragmentation et de la concurrence qui marquent le développement et le financement du réseau. Enfin, alors que le gouvernement se donne jusqu'au 31 mars 2025 pour parachever son plan, la FTQ tient à rappeler l'urgence d'offrir aux milliers de familles en attente de places en SGÉE des aménagements de garde accessibles, de qualité et diversifiés et, à cette fin, d'offrir des conditions de travail attrayantes pour attirer et maintenir en poste des éducatrices en quantité et en qualité adéquates. Beaucoup de temps s'est déjà écoulé et le retard à rattraper pèse chaque jour davantage sur la capacité du réseau à répondre à la demande, et fait obstacle à la capacité des familles de concilier leurs multiples obligations. En contexte de pénurie de main d'œuvre, ce chantier devrait être prioritaire pour le gouvernement et celui-ci doit mobiliser toutes les ressources à sa disposition pour donner un grand coup de barre, plus rapidement qu'il n'entend le faire.

En participant à cette commission parlementaire, la FTQ souhaite donc soulever un certain nombre d'observations et de réflexions afin d'alimenter les travaux du ministre en faveur de la construction d'un réseau plus unifié et plus équitable.

---

<sup>4</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Grand chantier pour les familles, Plan d'action pour compléter le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance*, 2021, [En ligne] [<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/plan-action-grand-chantier.pdf>]

<sup>5</sup> QUÉBEC, « Grand chantier pour les familles - Un plan d'action concret pour que chaque enfant ait enfin accès à une place en service de garde », 21 octobre 2021, [En ligne] [<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/grand-chantier-pour-les-familles-un-plan-daction-concret-pour-que-chaque-enfant-ait-enfin-acces-a-une-place-en-service-de-garde-35560>]

## 2. Réaffirmer le leadership de l'État tout en préservant l'autonomie des SGÉE

Pour la FTQ, il ne fait pas de doute que le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance, hérité de la Politique familiale en 1997, est un joyau dont le modèle québécois peut se vanter au-delà de ses frontières. Levier de l'égalité des chances à la fois par le développement et la socialisation des jeunes enfants ainsi que par les aménagements d'horaire et de garde qu'il offre aux familles pour mieux vaquer à leurs projets d'études ou de carrière (notamment), le réseau a permis au Québec de cheminer vers plus d'équité sociale. Cependant, les choix qui ont guidé son développement au cours des deux dernières décennies n'ont pas permis d'en parachever la structuration ni de pleinement répondre aux attentes des familles et de la société québécoise, tant en qualité qu'en quantité des services proposés. Et ce, bien que les études et l'expérience démontrent continuellement les avantages du modèle des centres de la petite enfance (CPE) sur les autres formes de garde offerts. Jusqu'à présent, aucun gouvernement n'a osé se positionner clairement en faveur de ce modèle, et tous ont entretenu un laisser-faire concurrentiel dont les bienfaits n'ont jamais été convaincants. Au contraire, alors que plus de 51 000 enfants attendent une place qui n'existe pas, il est plus clair que jamais que le réseau n'est pas complet et que le paradigme du libre-marché qui gouverne son développement n'a pas rempli ses promesses, puisqu'il condamne l'État à constamment devoir bricoler, à l'aide du peu d'outils dont il dispose, pour colmater les brèches ou ramasser les pots cassés.

C'est pourquoi, au printemps dernier, la centrale tenait à souligner « l'urgence de reprendre le leadership dans le développement du réseau »<sup>6</sup>, s'attendant « à ce que le gouvernement réaffirme la confiance de l'État envers le réseau des SGÉE, et plus particulièrement envers les CPE, et s'engage à en parachever le déploiement sur l'ensemble du territoire »<sup>7</sup>. Or, si c'est bien là l'intention proclamée par le gouvernement le 21 octobre dernier, en déposant son projet de loi ainsi que son plan d'action, cette réaffirmation apparaît bien timide au regard des défis importants que la société québécoise doit relever à court terme. Aussi, bien qu'elle salue cette prise de conscience et la manifestation de leadership dont témoigne le dépôt de ces documents, la FTQ souhaite soulever trois bémols importants.

### 2.1 La mise au rencart du Livre blanc : une occasion manquée

En février dernier, le ministre annonçait, au terme des consultations menées au printemps, le dépôt d'un Livre blanc sur les services de garde éducatifs à l'enfance<sup>8</sup>. Cette annonce laissait espérer qu'un vaste débat public pourrait être engagé sur le type de services dont la société québécoise pourrait se doter pour l'avenir afin de soutenir de manière cohérente le développement des tout petits ainsi que les obligations familiales. En somme, l'occasion de réfléchir collectivement à la manière de moderniser l'ensemble de la Politique familiale. En juin, la centrale prenait part aux consultations et soulignait que :

---

<sup>6</sup> FTQ, *op.cit.* p. 9-12

<sup>7</sup> FTQ, *op.cit.* p. 5

<sup>8</sup> LA PRESSE PLUS, « Services de garde éducatifs "La plus importante réforme depuis la création du réseau" » 16 février 2021, [En ligne] [[https://plus.lapresse.ca/screens/1b0967f2-7e85-4545-bfe6-91075f6ba25a\\_7C\\_\\_\\_0.html](https://plus.lapresse.ca/screens/1b0967f2-7e85-4545-bfe6-91075f6ba25a_7C___0.html)]

« Le document de réflexion recèle un ensemble d'enjeux et de pistes de discussions parfois très pointus et qui ne sont pas à la portée de tout le monde, alors que la consultation et la préparation du livre blanc devraient être un exercice plus large de réappropriation collective du débat sur la politique familiale et de mobilisation autour de ce singulier instrument de lutte contre les inégalités socioéconomiques que le Québec s'est donné. De plus, plusieurs enjeux d'actualité importants semblent absents, du moins dans cette consultation, tels que la pénurie et la reconnaissance du personnel, la qualité des services, l'état de concurrence qui marque le développement du réseau et, en fin de compte, le développement et le bien-être des enfants. Nous souhaitons donc mettre en garde le gouvernement contre la tentation, au sortir de cette consultation au demeurant partielle, d'une réforme en demi-teinte qui se contenterait de quelques aménagements administratifs, alors que l'ensemble du réseau souffre de problèmes de fond et structureaux qui ne sont pas pleinement abordés à l'heure actuelle. Or, la FTQ estime qu'on ne peut faire l'économie d'un plus vaste débat et s'attend à ce que le livre blanc promis aille en ce sens ».<sup>9</sup>

Si le dépôt du PL1 et du plan d'action témoignent jusqu'à un certain point que les consultations précédentes ont permis de dégager des consensus suffisamment forts pour s'engager rapidement sur de nouvelles voies d'action, il demeure que les enjeux fondamentaux identifiés par la centrale demeurent absents du débat et qu'il faudra bien s'y attaquer, plus tôt que tard.

Or, pour la centrale, le livre blanc aurait été une occasion de définir et d'insuffler une nouvelle vision au développement du réseau et de la politique familiale, et de proposer un projet rassembleur susceptible de susciter la confiance et la mobilisation de la population. Cela aurait permis de définir le type de leadership d'État attendu, d'identifier les valeurs et piliers sur lesquels asseoir la réaffirmation du rôle du ministère, qui doit développer une vision large, cohérente et réelle des enjeux (besoins de places, équité d'accès, qualité des services, barrières à l'accès et autres enjeux de fond en fonction desquels le réseau doit se développer) qui traversent non seulement le réseau des SGÉE, mais l'ensemble des services destinés aux familles ainsi qu'aux enfants de 0 à 5 ans. Et cela ne concerne pas que les services de garde éducatifs à l'enfance, mais aussi les ressources complémentaires en santé et services sociaux qui sont offertes aux enfants et aux familles, la coexistence manifestement difficile du réseau des maternelles 4 ans, la continuité des services avec le réseau scolaire, etc.

En somme, bien que la centrale accueille positivement le dépôt du PL1 et du plan d'action, et y voit les signaux d'une prise de conscience et d'une mise en action encourageantes de la part du gouvernement, elle l'invite à poursuivre sa démarche de dialogue social et à solliciter la société québécoise à approfondir, dans un avenir proche, la réflexion sur l'ensemble des enjeux touchant les services offerts aux familles et aux enfants de 0 à 5 ans.

---

<sup>9</sup> FTQ, *op.cit.*, p. 6

## 2.2 Mettre les CPE à l'avant-plan

La FTQ reconnaît que le PL1 et le plan d'action cherchent à colmater les brèches dans les processus de développement et d'attribution des places, en plus de fermer le robinet des milieux de garde non reconnus qui se soustraient aux normes minimales de qualité et échappent à tout contrôle. La centrale constate aussi avec satisfaction que les responsables de services de garde en milieu familial (RSG) bénéficieront de meilleures ressources, de coudées plus franches et d'un soutien plus structuré de la part des bureaux coordonnateurs pour offrir des services à échelle humaine là où les familles en expriment le besoin, et surtout lorsque le développement d'installations est moins favorable.

De plus, la FTQ voit d'un bon œil les propositions du projet de loi de permettre aux centres de la petite enfance (CPE) d'accueillir éventuellement davantage d'enfants, d'alléger certaines procédures ou règles pour qu'ils puissent développer ou mener plus rapidement à terme des projets d'infrastructures, d'autoriser le recours à des locaux temporaires, de les rendre plus accessibles aux enfants issus de milieux défavorisés. L'ensemble de ces dispositions contribuera sans doute à une meilleure atteinte par les CPE de leur mission éducative et sociale, mais la centrale y voit bien plus une série d'aménagements destinés à simplifier et accélérer le développement des places attendues qu'une affirmation claire de la part du gouvernement que le modèle des CPE est bien celui qui doit être privilégié à moyen ou à long terme pour satisfaire aux attentes de qualité éducative de la société québécoise. Pour la centrale, il ne fait pas de doute que la transparence, le caractère démocratique et la démonstration répétée de la plus grande qualité des services qui y sont offerts pour le développement des enfants, sont autant de caractéristiques et d'avantages convaincants qui militent en faveur d'un soutien plus affirmé envers le modèle des CPE comme base du développement du réseau. Or, on ne trouve nulle part dans le plan d'action ni dans le PL1 d'engagement gouvernemental à parachever le réseau des SGÉE en misant principalement sur les centres de la petite enfance. Faute d'une orientation claire en ce sens, la centrale s'inquiète que les problèmes que sa réforme entend résoudre ne fassent que reporter à plus tard celui, plus fondamental, des iniquités et variations importantes dans la qualité, la transparence et la profondeur des services offerts aux familles.

En somme, la FTQ s'inquiète qu'en mettant l'emphase sur des objectifs quantitatifs à court terme – lesquels ne sont toutefois pas inappropriés compte tenu de l'urgence de la situation –, le gouvernement manque une occasion de délimiter dès aujourd'hui les balises et objectifs qualitatifs sur la base desquels il compte compléter le réseau. C'est pourquoi, la centrale estime nécessaire que l'État réaffirme sa pleine confiance envers le modèle des CPE et en fasse le cœur d'une politique courageuse et cohérente, qui lui donne les moyens d'en parachever le développement. À cette fin, le gouvernement pourrait d'ores et déjà s'engager à ce qu'une portion significative des 37 000 places promises d'ici 2025 soit développée en CPE et ce, à travers toutes les régions du Québec.

### **Recommandation n° 1**

Que le gouvernement adopte une politique de développement du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance fondée exclusivement sur des places subventionnées, en établissant des cibles de répartition qui privilégient les CPE et les milieux familiaux.

## 2.3 Préserver l'autonomie du réseau

La réaffirmation du leadership de l'État, si elle est souhaitable pour remettre de l'ordre dans le développement et l'accompagnement du réseau, doit se garder toutefois, par un effet centralisateur, de trop empiéter sur l'autonomie des SGÉE, qui est l'un des piliers du modèle.

Or, à plusieurs égards, le PL1, de même que le plan d'action expriment une volonté de centralisation ou de consolidation de certaines prérogatives et opérations aux mains du ministre. En effet, diverses propositions sont mises de l'avant, selon lesquelles celui-ci pourrait : disposer de nouveaux pouvoirs en matière de répartition et de création de places, ou de fermeture de SGÉE ; imposer aux SGÉE des critères applicables aux politiques d'admission ; définir des critères de priorisation de certaines catégories d'enfants ; rapatrier et définir les modalités de la gestion du guichet unique ; contourner certaines structures intermédiaires pour créer des places ; désigner quelqu'un pour mener à terme des projets de construction ou d'aménagement ; émettre des directives de gouvernance aux comités consultatifs ; disposer d'une huitaine de nouveaux pouvoirs réglementaires dont les impacts affecteront directement les milieux de garde ; etc.

On peut certainement reconnaître là une intention de réaffirmation de l'État et de reprise de contrôle sur le développement du réseau, notamment pour en préserver l'accessibilité et l'équité. Disposer d'une capacité supplémentaire d'intervention ministérielle peut paraître appropriée dans certaines situations ; par exemple, pour accompagner des prestataires ou titulaires de permis dans la reprise d'un établissement appelé à fermer afin de maintenir l'accès au service (art.37 du PL1). Néanmoins, l'intérêt manifeste envers la centralisation de certaines prérogatives n'est pas rassurant outre mesure. Cela commande une grande prudence ainsi qu'un dialogue certain avec les partenaires et acteurs concernés.

En effet, l'autonomie du réseau des SGÉE est une caractéristique fondamentale corollaire à l'originalité et à la diversité des formules de services et approches éducatives proposées aux familles à travers le territoire. Surtout, et plus spécifiquement dans le cas des CPE, cette autonomie est au fondement de la mobilisation des milieux et des communautés, qui disposent d'un espace et d'une marge de manœuvre pour s'approprier les services et les modeler concrètement à leurs besoins et aspirations. Pour la FTQ, il importe de préserver cette souplesse et cette capacité d'adaptation ou d'innovation dans les milieux. C'est pourquoi la centrale appelle à une grande prudence de la part du législateur quant à la mise en commun de certaines ressources ou de certains instruments de gestion et de contrôle. Toutefois, la centrale reconnaît que le ministère pourrait jouer un rôle de pilotage et d'accompagnement plus affirmé et plus cohérent dans le développement du réseau et, pour des raisons d'équité notamment, serait légitimé de proposer des orientations nationales (comme c'est le cas en matière de santé, avec l'art.52 du PL1) et d'encourager et de soutenir les milieux de garde éducatifs, de même que les instances intermédiaires à les adopter ou les adapter.

Dans l'ensemble, les mesures proposées dans le projet de loi apparaissent pour la plupart justifiables et somme toute dosées dans le contexte des réflexions soulevées au moment des consultations, mais certaines retirent une marge de manœuvre notable aux SGÉE alors que des balises nationales pourraient suffire. C'est le cas, notamment, de l'imposition de

critères nationaux d'admission, uniquement applicables par ailleurs aux CPE et aux garderies subventionnées (art.30 du PL1). À cet égard, la centrale invite, dans le règlement d'application qui découlera de cette disposition (voir articles 30 et 52 du PL1), à maintenir une souplesse au niveau des installations afin qu'elles puissent continuer de refléter la volonté et les valeurs des communautés auxquelles elles sont ancrées (pensons notamment au désir légitime d'accorder une priorité à la fratrie).

### 3. Développer des places avec les bons outils

Ces dernières années, le développement et la répartition des places n'ont pas suivi une courbe linéaire. Alors que les places en garderies commerciales ont poursuivi leur développement fulgurant depuis le 31 mars 2015 (+ 18 000), la création de places subventionnées s'est stabilisée à un rythme moyen inférieur à 1500 par année, tandis qu'elle a été essentiellement neutralisée dans les milieux familiaux. Ainsi, le réseau peine à répondre aux besoins notamment parce que, selon la Vérificatrice générale, les estimations ministérielles sont imprécises ou incomplètes et que divers retards dans les projets ralentissent l'ouverture des nouvelles places promises<sup>10</sup>.

Pour la FTQ, il est urgent que le gouvernement reprenne l'initiative et le contrôle de la création des places et déploie les efforts nécessaires pour le mener à bon port. Cela signifie qu'il doit développer une compréhension éclairée des besoins et des enjeux sur l'ensemble du territoire (cartographie de l'offre et de la demande, prévisions démographiques, données de fréquentation fiables, etc.) afin de planifier le développement des places de manière cohérente sur le territoire et en partenariat avec les acteurs des communautés, et accompagner les promoteurs dans le développement de projets, en priorisant ceux qui relèvent de CPE ou de milieux familiaux reconnus, gages d'une plus grande qualité et durabilité des services offerts aux familles, ainsi que d'un meilleur ancrage dans les communautés.

Dans ce contexte, développer 37 000 places subventionnées en moins de 4 ans s'avère donc autant une nécessité qu'un défi de taille – notons qu'à peine 2000 places subventionnées ont été développées dans la dernière année (du 30 septembre 2020 au 30 septembre 2021), et il importe que le gouvernement dispose de leviers d'action efficaces pour y parvenir. Certains parmi ceux proposés dans la réforme ministérielle avaient déjà retenu notre attention lors des consultations du printemps dernier et nous tenions à souligner certaines avancées ou certains enjeux persistants à la lumière du projet de loi et du plan d'action.

#### 3.1 Stabiliser les RSG et mettre de l'ordre dans la garde non reconnue

Comme elle l'a exprimé à l'occasion de la consultation du printemps dernier, la FTQ pense que les responsables de services de garde en milieu familial (RSG) ont un rôle important à jouer dans l'offre de services de garde à travers le territoire, pour le peu qu'elles soient dûment encadrées et soutenues pour ce faire. C'est pourquoi la centrale proposait de les

---

<sup>10</sup> VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (VGQ), Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, octobre 2020, p.50-53, [En ligne] [[https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/165/vgg\\_automne-2020\\_web.pdf](https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/165/vgg_automne-2020_web.pdf)].

mettre à contribution dans le parachèvement du réseau et le développement de nouvelles places, ce qui suppose de donner à ces milieux des moyens administratifs, organisationnels et financiers adéquats.

La centrale est satisfaite de constater qu'une panoplie de mesures ont été déployées en ce sens au cours des derniers mois, tels que la bonification des subventions (+30%) aux RSG pour 2019-2022, l'octroi d'une aide au démarrage de nouveaux services en milieu familial, le déploiement d'incitatifs financiers, les changements au calcul des ratios admissibles, mesures auxquels le projet de loi ajoute des allègements réglementaires et administratifs, une harmonisation des pratiques et de meilleurs leviers de soutien de la part des bureaux coordonnateurs. Autant de mesures susceptibles de donner de l'air aux responsables de services de garde en milieu familial et de permettre à ce réseau d'accueillir des enfants supplémentaires et de leur offrir des services de meilleure qualité.

De plus, la FTQ avait émis des inquiétudes, au printemps dernier, quant au nombre élevé d'enfants de moins de 5 ans (environ 41 000) confiés de manière informelle à des milieux familiaux non reconnus, qui échappent à toute norme ainsi qu'au contrôle ministériel. À cet égard, la centrale est heureuse de constater que le projet de loi prévoit l'abolition des exemptions pour la garde en milieu familial et force la régularisation de la garde d'enfants par l'octroi de permis, tout en invitant les « personnes non reconnues » qui désirent poursuivre leurs activités et ainsi soutenir l'effort national attendu en matière de SGÉE, à se faire reconnaître et soutenir par des bureaux coordonnateurs à cette fin. La centrale y voit une solution constructive et ne peut qu'en recommander l'adoption et la mise en œuvre.

### 3.2 Rehausser les limites de places en CPE : pas au détriment de l'échelle humaine

La FTQ n'est pas *a priori* défavorable à une stratégie de développement de places en CPE qui s'appuierait sur des installations déjà existantes, expérimentées et ancrées dans leurs milieux. Par exemple, il peut être envisageable de reconsidérer le maximum d'enfants que chaque installation peut accueillir, de manière raisonnable et dans la mesure où cela ne compromettrait pas la sécurité et le bien-être des enfants, des éducatrices et des éducateurs, ni la qualité des services. De même, permettre à un même CPE d'opérer plus de 5 installations peut apporter des avantages, notamment en générant des économies d'échelle, en stabilisant des emplois, en permettant une mobilité interne entre les installations lorsque souhaitée et convenue par les parties impliquées (travailleurs et travailleuses, syndicats) et en favorisant notamment la concertation et l'échange pédagogiques entre elles. De même, des places réparties et administrées par un même titulaire de permis au sein de plusieurs petites installations peut permettre d'offrir des services dans des régions ou quartiers moins desservis tout en garantissant une certaine stabilité dans les équipes et une cohérence dans les services. En ce sens, la proposition du projet de loi de dé plafonner le nombre d'installations autorisé par CPE, tout en le portant à 100 par installation et à 500 par titulaire de permis le nombre d'enfants qu'ils peuvent accueillir convient à la FTQ dans la mesure où on ne lance pas au réseau un appel au développement effréné d'usines de garde.

En effet, le modèle des CPE tire notamment sa force de son échelle humaine. C'est pourquoi la FTQ reste très attachée à la préservation du caractère collégial des CPE. En tant que services de proximité, l'installation d'un CPE est un milieu de vie que les parents et la communauté sont invités à investir et à enrichir. Sa structure participative favorise la concertation, et sa taille limitée permet une collégialité et un esprit familial qui renforcent le lien de partenariat entre l'équipe d'éducatrices et les parents, au bénéfice de l'enfant.

La préservation de cette échelle humaine, caractéristique du modèle de CPE appelle donc à une certaine prudence face à la volonté de forcer l'atteinte des maxims dans les installations. Pour la FTQ, un souci d'équilibre et une certaine retenue doivent guider l'ajout de places au sein des installations, afin de ne pas multiplier les structures trop grosses, qui pourraient devenir tentaculaires ou impersonnelles et, ainsi, briser le précieux lien de proximité et d'appartenance des enfants, des parents et des éducatrices qui fait le succès des CPE.

Ceci étant dit, la FTQ observe que beaucoup de centres de la petite enfance envisagent étendre leur portée davantage à travers des opérations de fusion, qui permettent notamment une plus grande profondeur de gestion, que par des bonifications substantielles de leur capacité d'accueil en nombre de places, essentiellement parce que l'espace est limité ou peu extensible. Dans les cas où ce serait possible, l'augmentation de places jusqu'aux nouveaux plafonds autorisés risque pour sa part de se traduire par un alourdissement de la charge de travail de l'ensemble des travailleuses (particulièrement administrativement), sans compter qu'elle ajoutera aux défis de recrutement et de rétention de personnel qualifié qui déjà pèsent sur la continuité et la qualité des services. En somme, cette avenue n'est pas sans intérêt, mais n'apparaît pas répondre aux priorités des milieux, et ne saurait suffire à constituer un pilier de la politique de développement du réseau à court terme.

### 3.3 Réduire la paperasse mais accompagner les milieux

Le constat auquel en sont arrivés la vérificatrice générale ainsi que le ministre de la Famille, quant à la complexité des processus administratifs menant à la réalisation des places octroyées, est partagé dans les milieux.

De fait, ce n'est pas la volonté de développer des places qui manque sur le terrain, c'est plutôt la lourdeur administrative qui fait traîner en longueur les projets, voire les décourage en cours de réalisation et même en amont. Bâtir de nouvelles installations ou agrandir des installations existantes, en plus d'être coûteux et de susciter un stress financier important pour des organismes au budget modeste et serré, n'est pas non plus de tout repos pour des équipes de gestion limitées, qui ont déjà beaucoup de responsabilités. Faute de soutien ou à cause de processus et d'allers-retours continus entre divers paliers administratifs, de nombreux projets sur le métier s'étirent en longueur, se complexifient et ou finissent par accumuler un retard considérable alors que les besoins sont criants et que de nombreux parents attendent leur tour pour obtenir une place promise. La pression est énorme sur les équipes de gestion et les conseils d'administration, qui ne détiennent pas nécessairement les expertises et les informations requises pour suivre ni mener à bien chaque étape des processus et projets. Il devient donc urgent de simplifier les opérations administratives qui

ralentissent le développement des projets en installations, sans que cela ne mette en péril la qualité et la sécurité de ces dernières. Réduire le nombre d'étapes, d'intermédiaires et d'allers-retours, simplifier les formalités et les échelons administratifs constituent des voies à privilégier et le projet de loi, en ce sens, devrait permettre de gagner en efficacité. La centrale voit également d'un bon œil la marge de manœuvre supplémentaire dont le ministre pourrait bénéficier afin de prendre en main ou d'accompagner des projets inachevés, en retard ou en voie d'être abandonnés, ainsi que la mise en place d'un processus de dépôt de projets en continu<sup>11</sup>. Ces mesures sont susceptibles d'aider à dénouer des impasses ou de réduire les délais inutiles auxquels se heurtent trop souvent les projets.

Cela dit, les équipes de gestion des CPE ont également besoin d'être accompagnées, guidées et soutenues à toutes les étapes des processus de développement immobilier, avoir accès à une information claire et des ressources en mesure de les aider à prendre de bonnes décisions éclairées et à assurer le développement fidèle du projet du début à la fin.

### 3.4 Se doter d'une intelligence prévisionnelle pour combler les besoins

En octobre 2020, la Vérificatrice générale faisait le constat que « [l]a planification du développement du réseau des services de garde ne s'appuie pas sur des données suffisamment précises et complètes pour que le ministère de la Famille puisse déterminer adéquatement les besoins des familles par secteur<sup>12</sup> ». Pour la FTQ, il était donc nécessaire que le ministère se donne les moyens de disposer d'un portrait juste et précis de l'ensemble du réseau et des services offerts aux familles, tant en quantité qu'en qualité, sur lequel appuyer ses décisions, ses plans d'action et ses interventions. Et, par souci de transparence et à l'instar d'autres ministères et réseaux, qu'il rende accessible et public les données pertinentes et portraits d'ensemble des besoins et des services disponibles, sur une base régulière.

À cet égard, la centrale constate que le projet de loi semble remettre aux mains du ministre des capacités statistiques plus centralisées et précises. De plus, la transformation des comités consultatifs sur l'offre de SGÉE (CCO) en comités consultatifs régionaux (CCR), dont les mandats et la composition sont fondés sur la concertation locale et un rôle conseil plus en phase avec l'action ministérielle laissent croire à une plus grande cohérence dans le développement des places, en fonction des besoins locaux réels, et en concertation des milieux. Toutefois, la FTQ note que les divers SGÉE ne seront plus représentés au sein de ces structures régionales chargées d'identifier et d'anticiper les besoins de services de garde, pas plus que les travailleurs et travailleuses qui, pourtant, ont d'importantes attentes à faire valoir en la matière.

#### **Recommandation n° 2**

Développer, avec le concours des populations et acteurs territoriaux, un plan de développement prévisionnel des places subventionnées pour permettre aux communautés de planifier le développement de leur territoire, et à cette fin inclure des représentants des travailleurs et travailleuses dans les comités consultatifs régionaux.

<sup>11</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *op.cit.*, p.22

<sup>12</sup> VGQ, *op.cit.*, p.49

## 4. Les dangers de maintenir un réseau de SGÉE à deux vitesses

Le projet de loi propose une refonte en profondeur du guichet unique, qui comporte certains bons aspects. Il clarifie notamment le rôle et le fonctionnement du guichet pour en faire une « véritable liste d'attente », une avancée fort importante pour les familles québécoises. Toutefois, la FTQ s'inquiète que la modification du chapitre IV.I de la loi sur les SGÉE (art.30 du PL1) n'accroisse la compétition entre les SGÉE et consolide un véritable réseau à deux vitesses, à l'image du réseau scolaire.

Nous savons que la place envahissante du système privé dans le système scolaire alimente les inégalités scolaires et les inégalités sociales à l'intérieur du système d'éducation, notamment en détachant du secteur public – agent d'égalité des chances – une part importante de la cohorte étudiante.<sup>13</sup> Autrement dit, la concurrence entre le privé et le public dans le système scolaire vient diminuer la mixité sociale dans les écoles et favoriser l'homogénéité des classes sur les plans de l'origine sociale et des capacités scolaires des élèves. Il y a lieu de craindre que le même phénomène d'homogénéisation sociale des groupes et d'augmentation des inégalités scolaires et sociales se produise chez les tout-petits avec le projet de loi et les intentions du gouvernement en matière de crédit d'impôt pour frais de garde.

Le projet loi prévoit notamment que « le gouvernement détermine 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. Il détermine aussi par règlement les exigences, les critères et les priorités d'admission chez un prestataire ou une catégorie de prestataires de services de garde. » (projet d'art.59.4 à LSGÉE). La FTQ avait mis en garde le gouvernement lors des consultations du printemps quant à la tentation d'établir des critères d'admission nationaux stricts. La centrale avait énoncé sa préférence pour des balises nationales permettant de réduire l'hétérogénéité des critères d'admission en faveur de plus d'inclusivité et d'équité, mais qui maintiennent une certaine autonomie aux SGÉE.

Avec le projet de loi, le gouvernement opte plutôt pour une centralisation des critères et priorités d'admission, qui seraient déterminés par règlement. Le projet de loi mentionne également que « Les enfants qui vivent dans des contextes de précarité socioéconomique doivent être priorités dans les politiques d'admission des [centres de la petite enfance et garderies dont les services de garde sont subventionnés] » (projet d'art.59.7 à la LSGÉE) et que « Une garderie dont les services de garde ne sont pas subventionnés ainsi qu'une personne reconnue à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial peuvent [...] admettre les enfants de leur choix selon les critères d'admission qu'ils déterminent. »

---

<sup>13</sup> CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Remettre le cap sur l'équité, Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2014-2016*, [En ligne] [<https://www.cse.gouv.qc.ca/publications/cap-sur-lequite-rebe-2014-2016-50-0494/>] IRIS, Philippe HURTEAU et Anne-Marie DUCLOS, *Inégalité scolaire: le Québec dernier de classe?*, 2017 [En ligne] [<https://www.webdepot.umontreal.ca/Usagers/archaj/MonDepotPublic/ETA6806%20Diriger%20un%20%C3%A9tablissement%20scolaire%20en%20milieu%20urbain/cours%2006/6-3%20Hurteau%20et%20Duclos%2C%202017.pdf>]

(projet d'art.59.8 à la LSGÉE). Les critères d'admission ne seront donc pas les mêmes selon le type de service de garde en question et les exigences imposées par le gouvernement, qui incluent la priorisation des enfants qui vivent dans des contextes de précarité socioéconomique ne s'appliqueraient qu'aux CPE et milieux de garde subventionnés qui ne sont pas des milieux de garde en milieu familial.

On peut donc s'imaginer que, sans obligation précise, les garderies privées non subventionnées et les RSG ne se bousculeront pas aux portes pour admettre des enfants issus de milieux défavorisés. Ils pourront sélectionner parmi les enfants inscrits au guichet unique, en fonction des critères de leurs choix et ainsi favoriser des enfants aisés et sans besoins spéciaux.

D'ailleurs, les familles défavorisées font face à de nombreuses barrières d'accès qui peuvent rendre les diagnostics des enfants à besoins spéciaux difficiles (complexité, lourdeur et coûts associés aux processus de diagnostic). En résultent souvent des décalages entre l'admission d'un enfant dans un SGÉE et un diagnostic. Or, c'est le diagnostic qui permet l'accès à des ressources spécialisées (psychoéducation, orthophoniste, etc.). La priorisation des enfants en contexte de précarité socioéconomique dans les CPE et milieux subventionnés, si elle ne se conjugue pas à une injection des ressources supplémentaires ouvrant notamment à des services d'accompagnement spécialisés ou des baisses de ratios, pourrait finir par se traduire par une diminution de la qualité des services offerts aux groupes d'enfants. Les services de garde soustraits aux critères gouvernementaux d'admission deviendront ainsi plus attractifs pour des parents.

D'autant plus que le gouvernement a annoncé son intention de bonifier le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants dans son mini budget, afin que le coût se rapproche du 8,50\$ par jour en vigueur dans les CPE et autres services de garde éducatifs subventionnés. Les parents pour qui les crédits d'impôt sont avantageux (bons revenus) pourront ainsi bénéficier de places à coût quasi égal (en raison du crédit d'impôt). Le gouvernement justifie cette intention par le principe d'équité financière. Or, qu'en est-il de l'équité sociale?

La responsabilité sociale de la lutte à la pauvreté et de l'atteinte de l'égalité des chances devrait être partagée par tous. Il est d'ailleurs fallacieux, avec une augmentation des crédits d'impôt pour frais de garde, d'opposer les milieux de garde subventionnés aux non-subventionnés, car ils deviennent tous des milieux subventionnés, directement ou indirectement. Suivant cette logique, les mêmes critères d'admission devraient donc s'appliquer à tous les milieux de garde dans une perspective d'accès universel aux services de garde. La FTQ est préoccupée par l'imposition de critères d'admission variables au sein du réseau. Il s'agit là d'un double standard qui alimente les iniquités au profit des milieux de garde à vocation commerciale qui bénéficient de l'accès au guichet unique et de l'administration publique de celui-ci sans contrepartie, alors que le reste du réseau se voit imposer des critères de priorisation. La centrale se questionne sur la logique qui justifie d'offrir une plateforme centralisée d'administration des admissions aux garderies commerciales alors qu'elles ne doivent pas souscrire à la même responsabilité sociale de lutte à la pauvreté que les autres prestataires de service.

### Recommandation n° 3

Que l'accès au guichet unique soit réservé aux prestataires de service de garde subventionnés.

## 5. La porte d'entrée dans le réseau : un aspect crucial d'une politique familiale équitable

Pour la FTQ, il est essentiel que l'entrée dans le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance soit accessible et équitable pour toutes les familles québécoises et réponde aux besoins de celles-ci. À cette fin, les attentes sont grandes et très actuelles pour leur proposer un service d'appariement qui soit à la fois clair, simple, fiable, efficace et transparent, dans lequel tous les acteurs du réseau ainsi que les parents puissent avoir confiance. En effet, jusqu'à présent, les mécanismes d'admission dans les différents services de garde, et malgré la mise en place d'un guichet unique, ont connu leur lot de difficultés et montré à plusieurs reprises leurs limites. Il est temps de mettre fin aux contournements multiples auxquels les failles de ce système ont donné lieu ces dernières années, dont l'exercice de pressions directes auprès des prestataires de services de garde, le magasinage, le marchandage et même les enchères pour permettre à des parents de pouvoir disposer d'une place, parfois à n'importe quel prix.

Pour la centrale, il est scandaleux que l'insuffisance de places dans un service à la collectivité qui relève d'un service public et d'un droit aussi fondamental que la garde éducative puisse donner lieu à des rapports de force et des dérives marchandes qui, en plus de pénaliser des parents quant à leur participation au marché du travail et des enfants dans leur développement, contribue à désavantager des familles en situation de précarité ou de besoins particuliers. Or, l'accessibilité et l'universalité des services de garde éducatifs à l'enfance, voulues et énoncées par le gouvernement, ne peuvent s'appuyer sur une politique d'entrée dans le réseau qui comporte ou reproduit des iniquités envers certaines catégories de la population. Le réseau des SGÉE, au contraire, pour servir le bien commun et contribuer efficacement à réduire les inégalités sociales, doit s'appuyer sur une politique d'accès qui favorise l'équité.

Pour la FTQ, les diverses dispositions prévues au projet de loi, de même que les mesures présentées dans le plan d'action tendent à répondre à ces principes et finalités, notamment en resserrant autour du ministère l'encadrement du guichet unique et en prévoyant des critères préférentiels pour l'admission des enfants issus de milieux défavorisés. Toutefois, la centrale est d'avis que certaines précisions ou certains compléments seront encore nécessaires pour accroître ces mesures d'accessibilité et d'équité, et qu'à cette fin, notamment, des mesures plus fortes sont souhaitables pour répondre aux besoins des familles à horaires atypiques.

### 5.1 Le guichet unique : un fonctionnement à éclaircir

La mise en service de La Place 0-5, à l'automne 2018, comme guichet unique d'inscription et de répartition des places avait suscité l'espoir de simplifier la vie des parents et les opérations d'admission des milieux de garde éducatifs. Or, cet outil, souligne la Vérificatrice

générale, « ne permet pas une gestion efficace de l'accès aux services de garde et, en plus de ne pas être à jour, l'information qui s'y trouve n'est pas suffisante pour répondre aux besoins des parents<sup>14</sup> ». L'incapacité de La Place 0-5 à répondre à sa mission en assurant l'adéquation équitable, fiable et transparente entre les besoins des parents et les places disponibles, ainsi que la fuite massive de données dont elle a fait l'objet par une intrusion malveillante, commandent une intervention étatique décisive. Or, le projet de loi propose de clarifier le rôle et le fonctionnement du guichet unique (« pour en faire une véritable liste d'attente » a dit le ministre), et de le remettre aux mains du gouvernement (art.30 du PL1).

À cet égard, la FTQ n'est pas pleinement convaincue qu'un rapatriement au ministère soit la solution optimale, notamment parce qu'il importe que les acteurs locaux et régionaux puissent faire partie de la réflexion et de la solution : ce que permet l'actuel modèle coopératif du guichet unique avec lequel semble rompre la mesure proposée par le projet de loi. Mais pour l'heure, la centrale reconnaît que c'est peut-être la voie à emprunter pour colmater les brèches et revoir le mandat confié à cet instrument. D'ailleurs, la centrale notant que le projet d'article 59.1 à la LSGÉE maintiendrait la possibilité de déléguer la responsabilité d'administrer le guichet unique à un tiers, invite le ministre, le cas échéant, à s'assurer que ce tiers demeure une entité de nature coopérative regroupant des SGÉE plutôt qu'un organisme à but lucratif.

Ceci étant dit, la centrale s'interroge sur les nombreuses modalités entourant la gestion du guichet unique inscrites dans le projet de loi. En outre, il semble que malgré les nombreuses dispositions introduites par l'article 30 du projet de loi et visant à réécrire le chapitre IV.1 de la Loi, ainsi que malgré l'ajout d'un éventuel règlement devant préciser les critères et modalités entourant le fonctionnement de cet « outil de référence et d'appariement », le gouvernement propose essentiellement de sacrifier à la logique d'adéquation offre-demande celle du libre choix des parents d'inscrire leur enfant dans le service qu'ils jugent le plus approprié. En effet, tandis que l'article 1 du projet de loi propose de biffer ce droit de choisir, l'article 2 et l'article 30 obligent les enfants à être inscrits sur la liste d'attente et les prestataires à recourir à cette dernière pour recruter leurs effectifs. C'est une disposition certainement avantageuse pour garantir à chaque parent qu'une place est bien réservée à son enfant au sein du réseau, et la FTQ ne peut que saluer cette clarification univoque.

Cependant, la centrale s'inquiète que pour le parent, ne serait alors prévu qu'un droit de « refuser que son enfant soit admis chez un prestataire de services de garde en particulier » (projet d'art.59.11 à la LSGÉE). Est-ce à dire que la politique préconisée par le gouvernement consiste à inciter les parents à prendre la première place qui s'offre à eux, indépendamment de toute préférence ? Une telle avenue serait irrespectueuse et contreproductive. Comme ni les intentions ni les modalités entourant l'exercice de ce droit de refus ne sont spécifiées dans le projet de loi ni dans le plan d'action, il y a lieu de s'interroger sur les conséquences ou alternatives qui pourront s'offrir aux parents qui, par exemple, devront refuser une place dans une garderie trop éloignée, ou dans une installation qui n'est pas un CPE. De fait, auront-ils la possibilité de signifier des préférences lors de leur inscription au guichet unique? perdront-ils leur priorité en cas de refus? etc. Bien des questions se posent, faute de précisions à l'heure actuelle. Aussi est-il souhaitable qu'elles puissent trouver réponse dans

---

<sup>14</sup> VGQ, op.cit., p.38

le règlement relatif aux modalités applicables au guichet unique (prévu aux articles 30 et 52 du PL1). Néanmoins, l'approche par droit de refus (*opting out*) apparaît alambiquée et il serait plus prudent de maintenir dans la loi la notion de liberté de choix actuelle par laquelle les parents peuvent inscrire une préférence en amont de l'admission de leur enfant, et décider par eux-mêmes s'ils doivent se contenter de la première place disponible, indépendamment du prestataire qui s'offre à eux. Il importe de clarifier que le guichet unique est bien l'outil d'appariement annoncé entre une offre et une demande de services, et non un instrument d'assignation des enfants.

De plus, la centrale est d'avis qu'il faille veiller à simplifier le guichet et le rendre facile d'accès, de manière à pouvoir répondre adéquatement aux besoins des gens qui, par exemple, éprouvent des difficultés de littéracie ou de littéracie numérique, ou qui sont issus de l'immigration récente et ne disposent pas de tous les papiers requis ou ne maîtrisent pas suffisamment la langue, etc. À cette fin, il serait important que le redéploiement du guichet unique, sous l'égide du ministère, puisse s'accompagner de ressources de manière que les parents ayant des besoins particuliers puissent bénéficier d'un soutien pour faire un choix éclairé de services pour leurs enfants, de même que pour accéder et s'inscrire au guichet unique.

Ceci étant dit, outre l'actualité cruciale de l'enjeu du guichet unique, la centrale tient à rappeler qu'il ne s'agit là, justement, que d'un instrument. Et, aussi imparfait ou perfectible soit-il, il demeure que sur l'échelle d'un total de 51000 enfants en attente de places, le problème de fond à résoudre à court terme réside moins dans la propriété et la gestion du guichet unique que dans l'organisation de l'écosystème dans lequel doivent se développer ces places, précisément. En effet, le ministère « n'atteint pas ses objectifs de création de nouvelles places subventionnées annoncés depuis plusieurs années, ce qui l'empêche de répondre aux besoins des familles<sup>15</sup> », rappelait la Vérificatrice générale. À cet égard, si le ministère a le devoir d'assurer un outil transparent et équitable de gestion des places en SGÉE et doit se pencher sur les problèmes entourant le guichet unique, cet outil ne saura répondre seul aux besoins des parents tant et aussi longtemps que le réseau accusera un retard dans la création de places.

#### **Recommandation n° 4**

Clarifier les modalités de gestion du guichet unique de manière à maintenir le droit des parents de choisir le prestataire de services de garde de leur enfant.

## **5.2 Un besoin criant de ressources spécialisées et d'accompagnement**

Il est essentiel de travailler à créer des milieux éducatifs inclusifs de la diversité et de la différence et qui répondent aux besoins des enfants qui nécessitent des services adaptés. Toutefois, une telle offre de services ne saurait se faire sans ressources supplémentaires, tant sur le plan matériel que des ressources humaines. Bien que la pénurie d'éducatrices et de locaux constitue un frein important, il y aurait lieu d'envisager une pondération différentielle dans la composition des groupes (ratios) pour permettre une meilleure et plus

---

<sup>15</sup> VGQ, *op.cit.*, p.49

importante intégration des enfants à besoins particuliers, tout en maintenant la même qualité de services.

Les protocoles d'entente entre les CISSS et CIUSSS et les CPE qui assurent des places réservées (jusqu'à 5 %) pour des enfants référés à besoins particuliers ainsi qu'un soutien du réseau de la santé et des services sociaux pour favoriser le développement psychosocial des enfants reçus semblent bénéfiques à l'accueil et à l'intégration des enfants à besoins particuliers au sein des CPE. Or, force est de constater que les processus complexes et les délais souvent très longs pour obtenir des services professionnels constituent des barrières d'accès aux SGÉE pour les enfants à besoins particuliers. En effet, la pénurie de personnel ne frappe pas seulement les éducatrices des SGÉE. Les ressources spécialisées comme les psychoéducatrices, les orthopédagogues et les orthophonistes sont également en nombre insuffisant pour palier à la demande. Par exemple, on rapportait cet été que 862 enfants de 0 à 5 ans étaient en attente d'une évaluation en orthophonie dans la région de Chaudières-Appalaches seulement et que les délais d'attente s'élevaient à 12 mois<sup>16</sup>. Le gouvernement a réitéré son engagement à dépister tôt. Or, dépister n'est pas suffisant. Agir tôt, c'est aussi offrir un service à la suite du dépistage. Pire, dépister sans offrir de service avant plusieurs mois voire plusieurs années constitue une source de stress pour les parents qui se retrouvent alertés, mais démunis. Cette situation est également dommageable pour les enfants, qui ne bénéficient pas de services adaptés à leurs défis, ainsi que pour le milieu de garde éducatif et les éducatrices, qui se trouvent laissés à eux-mêmes pour offrir une intervention adéquate. Il importe de remédier à cette situation en mobilisant les acteurs institutionnels pour offrir des services de soutien minimaux et en continu aux installations, en attendant que les mesures d'aide puissent être activées.

Dans son plan d'action, le gouvernement propose de « réviser les protocoles pour les places réservées » (action 42) et entend évaluer « la possibilité d'élargir le bassin d'organismes qui peuvent diriger des enfants en situation de vulnérabilité vers les établissements du réseau de la santé et des services sociaux<sup>17</sup> ». Bien que l'intention du gouvernement demeure floue et que le plan d'action ne mentionne aucune mesure concrète à cet égard, un élargissement de la portée des places « protocole » pour inclure des enfants référés par d'autres partenaires (par exemple, les organismes communautaires famille) est une piste de solution intéressante pour mieux répondre aux besoins des familles.

La priorisation des enfants en situation de précarité socioéconomique au niveau des admissions dans les CPE et milieux de garde subventionnés est une bonne nouvelle d'un point de vue de lutte à la pauvreté et d'égalité des chances. Toutefois, il existe de nombreuses barrières dans l'accessibilité aux services pour les familles vulnérables, notamment l'isolement des familles vulnérables ainsi que les craintes qu'elles peuvent avoir face aux différentes institutions<sup>18</sup>. Les familles en situation de pauvreté considèrent souvent

---

<sup>16</sup> Marie-Ève COUSINEAU, « Plus de 11 400 enfants en attente d'orthophonie », *Le Devoir*, 12 juin 2021, [En ligne] [<https://www.ledevenir.com/societe/sante/610392/plus-de-11-400-enfants-en-attente-d-un-service-en-orthophonie>].

<sup>17</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *op.cit.*, p.44

<sup>18</sup> Fannie DAGENAIS, et Jean-Pierre HOTTE, *Rapport préliminaire du comité-conseil Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel*, Montréal, 2019, [En ligne] [<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents>].

les services comme étant hors de leur portée en raison de la complexité d'accès<sup>19</sup>. Le guichet unique La Place 0-5 est un exemple de cette difficulté, alors que des formulaires sont à remplir (obstacle pour les parents ayant un faible niveau de littératie) et un certificat de naissance est demandé (frais et délais supplémentaires). Pour favoriser l'accès aux services éducatifs subventionnés dans les milieux défavorisés, il est essentiel de réinvestir et de miser sur les groupes de proximité, notamment le secteur communautaire, les CLSC, etc. qui sont en mesure de joindre les familles et de les accompagner.

Les études démontrent également que si plus de 56 % des parents affirment avoir besoin d'information au sujet des garderies<sup>20</sup>, les familles défavorisées ont des besoins en information encore plus importants que le reste de la population<sup>21</sup>. C'est pourquoi il nous semble avisé d'ajouter des personnes intervenantes, dont l'un des rôles serait un rôle de liaison pour les informer et accompagner les familles dans l'intégration aux services, le tout dans le respect de leur choix et sans tomber dans le contrôle social. Ces travailleuses et travailleurs de proximité, qui sont déjà en place dans certains milieux, pourront ainsi rejoindre les familles en situation de vulnérabilité et créer des liens de confiance avec elles.

#### **Recommandation n°5**

Que des ressources matérielles et humaines supplémentaires soient allouées pour assurer des services adaptés aux défis des enfants à besoins particuliers au sein des SGÉE, que ceux-ci soient diagnostiqués ou non, et ce, dans le respect des travailleuses et travailleurs du réseau.

#### **Recommandation n°6**

Que les ressources permettent d'accroître la concertation entre les services qui interviennent en petite enfance pour ainsi faciliter l'arrimage entre les services éducatifs à la petite enfance, le milieu scolaire et le réseau de la santé, assurer une complémentarité entre les secteurs impliqués et assurer un bon déploiement des services.

#### **Recommandation n°7**

Que la gratuité des CPE soit accordée à toutes les familles vivant sous le seuil de faible revenu.

### 5.3 L'urgence de répondre à la variété des besoins des familles québécoises

On l'a dit, les attentes des parents sont élevées et il faut rapidement mobiliser les ressources requises pour accueillir les dizaines de milliers d'enfants actuellement en attente d'une place

<sup>19</sup> Luce BORDELEAU, *Synthèse des conditions facilitantes et des obstacles à l'accès, à l'intégration et au maintien des enfants vivant en contexte de pauvreté dans les services éducatifs à l'enfance de qualité*, CISSS de la Montérégie-Centre, octobre 2017.

<sup>20</sup> INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (ISQ), *Enquête québécoise sur l'expérience des parents d'enfants âgés de 0 à 5 ans*, 2015, [En ligne] [<https://statistique.quebec.ca/fr/enquetes/realisees/enquete-quebecoise-sur-l'experience-des-parents-d'enfants-ages-de-0-a-5-ans>].

<sup>21</sup> Thomas SAÏAS, Coralie MERCERAT et Carl-Maria MÖRCH, *Promouvoir l'accessibilité aux services de garde éducatifs pour tous les tout-petits*, rapport présenté au Comité-conseil Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel, septembre 2019, p.8, [En ligne] [[https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/2\\_PromouvoirAccessibilite\\_TSaias.pdf](https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/2_PromouvoirAccessibilite_TSaias.pdf)].

dans le réseau. Or, il ne faut pas oublier que l'un des principaux défis dans l'offre de services aux familles réside dans l'accueil des poupons (0-18 mois), qui requiert des ressources plus importantes du fait d'équipements et aménagements particuliers et de groupes plus petits. C'est pourtant l'un des enjeux fondamentaux depuis de nombreuses années qui conditionne la capacité de milliers de parents, et surtout de femmes, de réintégrer le marché du travail après l'arrivée d'un enfant. La création de places en pouponnières devrait être priorisée, non seulement dans les appels de projets, mais dans les investissements et stratégies de développement des places, afin de soulager les familles qui n'ont pas d'option de garde pour leur poupon entre la fin des congés parentaux et l'âge de 18 mois. Le manque de places en pouponnières occasionne un véritable goulot d'étranglement depuis des années et aurait mérité une attention plus soutenue de la part du gouvernement pour inciter et soutenir les installations existantes à développer de telles places et proposer des alternatives fonctionnelles aux parents qui doivent malheureusement retarder leur retour au travail ou aux études. À cette fin, la centrale est d'avis que le gouvernement devrait fixer, parmi les 37 000 places qu'il entend développer dans les trois prochaines années, des cibles quantifiées quant aux poupons, et en suivre scrupuleusement le déploiement.

De plus, le déploiement de milliers de places supplémentaires visant à répondre aux besoins de toutes les familles du Québec, faut-il le souligner, ne peut reposer sur la réplification d'un modèle unique de services, et doit rapidement prendre en compte l'ensemble des cas de figure et la diversité des réalités et besoins familiaux. Or, les aménagements exigés par la conciliation travail-vie personnelle-études ne sont pas uniformes et varient grandement, notamment selon la situation professionnelle ou le régime d'études des parents. Il y a bien longtemps que la FTQ réclame une diversification des services et aménagements de garde offerts aux parents pour les soutenir dans leurs occupations et projets.

Ces dernières années, la croissance de la précarité des emplois, de la charge et du rythme de travail, ainsi que la croissance du nombre de familles dans lesquelles les deux conjoints sont sur le marché du travail, opèrent dans le sens d'une demande toujours plus élevée de services de garde éducatifs flexibles et adaptés. Par exemple, un grand nombre sont aussi des parents travailleurs aux prises avec des horaires « atypiques » et imprévisibles (temps partiel, de soir, de nuit, de fin de semaine, sur appel, etc.) et, conséquemment, des problèmes à concilier leurs divers rôles. Depuis 1997, soit depuis l'adoption de la politique familiale, l'emploi atypique a poursuivi sa croissance (+31 %), quoiqu'à un rythme moindre que le travail dit typique (+40 %), mais il représente aujourd'hui tout de même 36 % des situations d'emploi. Pour sa part, le travail à temps partiel, bien qu'il caractérise aujourd'hui 18 % de l'emploi salarié, a crû de 43 % depuis 1997, soit plus rapidement que l'emploi à temps plein (39,6 %). C'est dire à quel point la diversité des situations d'emploi continue de faire évoluer les besoins de temps que peuvent exprimer les travailleurs et travailleuses et, conséquemment, la diversité des aménagements de garde dont ils peuvent avoir besoin<sup>22</sup>. De plus, à l'heure où la formation initiale et la formation continue s'avèrent incontournables

---

<sup>22</sup> ISQ, *Emploi typique et atypique selon le groupe d'âge et le sexe, Québec, Ontario et Canada – Québec – Total (Homme-femme)*, mise à jour 30 janvier 2020, [En ligne] [<https://statistique.quebec.ca/fr/document/emploi-typique-et-atypique-donnees-annuelles-quebec>]; et ISQ, *Emploi salarié selon le statut et le régime de travail, résultats selon le groupe d'âge et le sexe, Québec, Ontario et Canada – Québec – Total (Homme-femme)*, mise à jour 13 mai 2021, [En ligne] [<https://statistique.quebec.ca/fr/document/emploi-selon-le-statut-et-le-regime-de-travail-donnees-annuelles-quebec>].

pour pouvoir accroître son employabilité dans un marché du travail en constante évolution, on voit s'étendre constamment la diversité des offres de formation, tant publiques que privées, s'organisant autour de formules à temps partiel, et exigeant des participantes et participants une modulation de leurs horaires familiaux. Bref, les situations et besoins sont aussi divers que leur évolution est constante.

Or, les pratiques en vigueur dans les services de garde éducatifs ne pèchent pas toujours par excès de souplesse. De façon générale, l'enfant inscrit doit demeurer à temps plein dans le service (plus de 4 heures par jour), le jour, du lundi au vendredi. C'est, pour les services de garde éducatifs subventionnés, une façon de gérer au mieux leurs places et de maximiser leurs revenus. C'est un moule auquel se conformer, peu importe les réalités des parents... Celles-ci peuvent, hélas, être bien différentes. Cependant, il nous apparaît injuste que les familles aux horaires atypiques puissent se voir privées ou éloignées de places à contribution réduite dans des établissements de qualité du fait que la fréquentation de leur enfant ne puisse répondre totalement aux contraintes de ces établissements. De même, l'absence de services flexibles dans certaines régions ou milieux pénalise trop de familles.

Bref, les besoins demeurent grands. D'ailleurs, en octobre 2020, la Vérificatrice générale notait que le taux de placement en service de garde pour des familles aux besoins atypiques était de 14 % inférieur à celles dont l'horaire de garde est plus usuel et à temps plein.<sup>23</sup> Malheureusement, force est de constater que la réponse gouvernementale, en matière de flexibilité des services et d'aménagements de garde atypique, demeure très timide. D'un côté, le projet de loi est muet ou presque à ce sujet. De l'autre, le plan d'action est trop flou et peu engageant : les mesures concrètes sont absentes et réfèrent à des données non publiques, ou aux résultats encore non connus d'un projet pilote pour l'offre à horaire atypique. Si la centrale est satisfaite d'apprendre qu'une étude de marché sur les besoins de garde à horaires atypiques a pu être réalisée à l'été 2021 dans des milieux tant urbains que ruraux, il demeure que les actions décisives en la matière ne semblent pas figurer dans les cartons à court terme, alors que des milliers de parents sont encore en attente de propositions pour pouvoir pleinement intégrer le marché du travail.

Or, dans l'actuel contexte de pénurie de main d'œuvre, le Québec ne peut pas se permettre de continuer à ignorer les besoins des parents devant composer avec des horaires atypiques. À court terme, il faudrait minimalement soutenir, notamment via les règles budgétaires, les milieux subventionnés afin qu'ils puissent proposer des aménagements souples aux parents qui en ont besoin, et d'inciter davantage d'établissements à offrir ce type d'aménagements. Et ce, sans discontinuité ni disparité dans la qualité des services offerts. En outre, bien que les besoins des parents-travailleurs en situation d'atypisme nous préoccupent au plus haut point, nous sommes aussi très sensibles à la réalité des travailleuses du secteur qui, en répondant aux situations d'atypisme des parents, ne doivent pas subir une précarisation de leurs conditions de travail.

Aussi, l'offre de services développée par les haltes-garderies communautaires doit être soutenue afin de répondre à des besoins de garde atypiques, par exemple, à temps partiel

---

<sup>23</sup> VGO, *op.cit.*, p.28

ou occasionnel. En ce sens, l'autorisation d'offrir des services en halte-garderie au sein d'établissements d'enseignement proposée à l'article 6 du projet de loi vient répondre à une demande de longue date qui permettra aux parents-étudiants de pouvoir poursuivre et compléter leurs études avec plus de quiétude. Il importe cependant de poursuivre les efforts pour adapter le programme éducatif des haltes-garderies en général pour assurer une meilleure continuité et une plus grande qualité des services dispensés auprès des enfants qui peuvent leur être confiés de manière régulière. De plus, la centrale estime qu'une approche similaire aux établissements d'enseignement pourrait viser à encourager l'offre de telles haltes-garderies au sein ou à proximité des milieux de travail comme points d'ancrage de tels services lesquels, en favorisant la proximité immédiate du service, s'adaptent naturellement aux situations d'horaires atypiques.

#### **Recommandation n°8**

Que le développement de places en pouponnière soit priorisé et que des cibles soient fixées à cette fin.

#### **Recommandation n°9**

Que le gouvernement maintienne et bonifie les allocations spécifiques destinées à soutenir l'offre de services de garde éducatifs sur un mode atypique et les fasse mieux connaître au sein du réseau.

#### **Recommandation n°10**

Que le ministère lance de nouveaux appels de projets pour développer l'offre de garde atypique en installation dans les diverses régions du Québec, et rende publics les résultats des projets lancés en 2018 afin de soutenir, avec le concours des partenaires et acteurs du milieu, le développement d'un plan d'action concerté plus précis, et respectueux des besoins des travailleuses des services de garde éducatifs à l'enfance.

## **6. Miser sur la quantité, mais pas au détriment de la qualité**

Avec le projet de loi et le plan d'action, il semble que le gouvernement ait choisi de donner un coup d'accélérateur en petite enfance. Enfin, il est possible d'y lire une volonté affirmée de parachever le développement du réseau, une première depuis l'édiction de la politique familiale en 1997. Ce que la FTQ réclame depuis de nombreuses années comme un levier social vers une plus grande justice sociale, une meilleure égalité des chances dans le développement des enfants et une plus grande capacité pour les familles de concilier leurs multiples obligations. Compléter le développement du réseau en y ajoutant des dizaines de milliers de places, voilà un plan ambitieux mais nécessaire!

Pour la centrale, cependant, le parachèvement du réseau ne saurait se satisfaire d'une opération mathématique, qui consisterait à se contenter d'ajouter des ressources et des places, pour faire un peu plus de ce qu'on faisait déjà ; cette vaste opération doit aspirer à gagner également en profondeur, au bénéfice de tous les enfants, en rehaussant également la qualité des services auxquels on leur donne accès en qualité. Ainsi, bien que les diverses mesures proposées puissent permettre de gagner en rapidité et en quantité dans le développement de places, elles ne doivent pas sacrifier à la qualité et même viser à la

rehausser, en misant sur le renforcement des conditions favorables et des bonnes pratiques sur l'ensemble du territoire. Bien que ce second défi puisse être exigeant, il en va du développement adéquat des jeunes enfants du Québec et de leur préparation à intégrer le système scolaire par la suite.

En ce sens, la FTQ souhaite, dans cette section, attirer l'attention sur l'organisation du réseau des SGÉE, sur les conditions dans lesquelles ses éducatrices doivent œuvrer, et sur diverses propositions visant à développer les places dans le réseau.

## 6.1 Mettre fin à la fragmentation du réseau

Dans le projet de loi et le plan d'action, le ministre appuie le parachèvement du réseau, mais le fait en s'appuyant sur le rafistolage d'une offre de services à la population fragmentée. On n'affirme donc pas la préférence pour le modèle des CPE et on semble mettre de l'avant « un peu plus de ce qu'on faisait déjà ». On mise sur la création de places, le plus rapidement possible, mais il y a peu de préoccupation pour la qualité desdites places. Pourtant, les études sont claires sur la qualité supérieure qu'offrent les CPE. Selon l'étude de 2014 de l'ISQ<sup>24</sup>, la proportion des poupons en installation de CPE recevant une qualité de services « bonne ou excellente » s'élevait à 67,3 %, « acceptable » à 30,7 % et « insatisfaisante » à 2 %. En comparaison, seulement 7,2 % des poupons du même âge en garderie non subventionnée recevaient une qualité de services « bonne ou excellente », 51,6 % recevaient une qualité « acceptable » et plus de 41,2 % recevaient une qualité « insatisfaisante » de services. Pour les enfants de 18 mois à 5 ans en installation de CPE, la proportion recevant une qualité de service « bonne ou excellente » s'élevait à 45 %, « acceptable » à 51 % et « insatisfaisante » à 4 %. En comparaison, les enfants du même âge en garderie non subventionnée recevaient des services de qualité « insatisfaisante » dans une proportion de 36,3 % et un maigre 10,3 % recevait des services de bonne ou excellente qualité.

On voit ici à quel point le modèle des garderies privées non subventionnées, tout en facturant des frais souvent très élevés, peine à répondre aux attentes en matière de qualité éducative. Or, la FTQ s'inquiète de l'importance toujours croissante de ce modèle particulier dans le paysage québécois. Alors que seulement 1620 places étaient octroyées en garderie non subventionnée au 31 mars 2003, on y en comptait 70 083 au 31 mars 2021, soit une augmentation de 4 326 % ! Cependant, l'ensemble des places n'évoluait que de 186 % durant ce temps. Pour les 10 dernières années, les garderies commerciales ont vu leur fréquentation croître de 393 %, comparativement à 118 % pour les CPE et 0 % pour les milieux familiaux subventionnés, qui ont été plafonnés autour de 91600 places. Ces données traduisent donc des disparités dans l'attribution et le développement des places.

---

<sup>24</sup> ISQ, *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs – Grandir en qualité 2014, Tome 2 – Qualité des services de garde éducatifs dans les centres de la petite enfance (CPE)*, décembre 2015, [En ligne] [<https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-quebecoise-sur-la-qualite-des-services-de-garde-educatifs-tome-2-qualite-des-services-de-garde-educatifs-dans-les-centres-de-la-petite-enfance-cpe.pdf>]; et ISQ, *Enquête québécoise sur la qualité des services de garde éducatifs – Grandir en qualité 2014, Tome 3 – Qualité des services de garde éducatifs dans les garderies non subventionnées (GNS)*, décembre 2015, [En ligne] [<https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-quebecoise-sur-la-qualite-des-services-de-garde-educatifs-tome-3-qualite-des-services-de-garde-educatifs-dans-les-garderies-non-subventionnees-gns.pdf>].

Ces conclusions de l'ISQ quant au différentiel de qualité qui distingue les CPE des milieux de garde non subventionnés ne pourraient pas être plus claires. Actuellement, on s'entend sur la qualité des services offerts par le réseau de CPE (installations et milieu familial) : personnel formé et qualifié, ratio éducatrices/enfants adéquats, programmes éducatifs de qualité, normes de sécurité, protocoles de prévention, implication des parents dans la gestion, etc. Un tel niveau de qualité n'est pas exigé des garderies à but lucratif. Les garderies privées, qu'elles soient subventionnées ou non, font l'objet d'un plus grand nombre de plaintes au ministère de la Famille que les CPE. En termes d'offre de service, les garderies commerciales ne s'installent pas nécessairement dans les quartiers défavorisés ou en région, puisque ce sont des endroits où la possibilité de faire des profits est limitée. Leurs conseils d'administration – lorsqu'il en existe – sont consultatifs et non décisionnels, comme c'est le cas pour les CPE, et les parents n'y sont pas nécessairement majoritaires. Inversement, la structure participative des CPE favorise la concertation, et sa taille limitée permet une collégialité et un esprit familial qui renforcent le lien de partenariat entre l'équipe d'éducatrices et les parents, au bénéfice de l'enfant. Enfin, les garderies commerciales offrent généralement des conditions de travail minimales, entraînant un haut taux de roulement du personnel, ce qui nuit à la qualité du service. Les CPE sont grandement appréciés par les familles, qui réclament des places supplémentaires et avec raison, car ils offrent une plus grande qualité de services que les milieux de garde non subventionnés.

La FTQ considère que le principe de concurrence n'a pas sa place dans des services de garde éducatifs. Le CPE et la garderie commerciale n'opèrent pas selon la même logique : l'un est à but non lucratif et a pour mission de soutenir le développement des enfants ; l'autre, lucratif, vise à faire des profits. Après vingt ans de développement du réseau, on continue de se demander comment la mise en compétition de ces deux objectifs différents sera gagnante pour les enfants et les parents. Que retire le Québec de la concurrence entre les CPE, qui assurent du personnel adéquatement formé, de la formation continue et des conditions de travail décentes, et les garderies commerciales, qui ne partagent pas ces mêmes préoccupations ? La solution pour répondre aux besoins des enfants et des parents réside, à notre avis, dans une rupture claire avec la politique commerciale du précédent gouvernement, au bénéfice d'une politique de développement de places à contribution réduite dans les CPE.

C'est notamment pourquoi la FTQ estime que la politique de conversion des 3 500 places en milieu privé non subventionné en places à contribution réduite, annoncée en octobre 2020<sup>25</sup>, constitue un pas dans la bonne direction, qui doit cependant être rapidement élargi à un plus grand nombre de places. Surtout, l'élan de cette mesure devrait ouvrir la voie à la reconversion de ces milieux en CPE, afin d'améliorer non seulement l'accessibilité des places à contribution réduite dans des milieux où elles font défaut, mais aussi pour rehausser la qualité des conditions de travail des éducatrices, ainsi que la qualité des services éducatifs offerts. Or, non seulement le gouvernement semble hésiter à engager plus loin la conversion des places non subventionnées, mais il propose de bonifier le crédit d'impôt pour frais de

---

<sup>25</sup> MFA, *Conversion de 3 500 places : plus de familles québécoises auront accès à une place subventionnée en service de garde*, communiqué du 23 octobre 2020, [En ligne] [[www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre-presse](http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre-presse)].

garde d'enfants destiné aux familles dont les enfants fréquentent des garderies non subventionnées. Malgré la prétention de soutenir par cette mesure temporaire les familles qui n'ont pas d'autre choix pour l'instant, il est à craindre que ce soutien supplémentaire à des services dits non subventionnés ne contribue de nouveau à favoriser ces derniers au détriment de prestataires subventionnés dont la qualité est pourtant meilleure. Pour la FTQ, les orientations soumises par le gouvernement relativement aux garderies commerciales confirment le modèle concurrentiel qui fragmente l'offre de services dans le réseau, au détriment de la qualité éducative attendue par les parents.

#### **Recommandation n° 11**

Que le gouvernement :

- Adopte un moratoire sur l'émission et l'octroi de permis aux garderies privées non subventionnées;
- Maintienne le *statu quo* quant au crédit d'impôt pour frais de garde, destiné à compenser la fréquentation d'une garderie non subventionnée;
- Accélère sa politique de conversion des places non subventionnées en places subventionnées et se donne des cibles ambitieuses en ce sens.

### **6.2 Moratoire sur le développement des maternelles 4 ans**

À ce qui s'apparente à un marché fortement fragmenté sur lequel se confrontent une offre et une demande de services de garde éducatifs, l'actuelle politique gouvernementale ajoute une compétition interministérielle qui nous apparaît pour le moins contreproductive. En généralisant sans réserve, et malgré l'avis général, le réseau de maternelles 4 ans, le ministère de l'Éducation empiète sur le terrain du ministère de la Famille, situation qui a finalement pour effet de créer deux classes de services éducatifs pour un même groupe d'âge, et de générer de nouvelles disparités plutôt que d'en régler.

Faut-il le rappeler, les services de garde éducatifs à l'enfance et le réseau préscolaire n'opèrent ni ne relèvent des mêmes logiques et visées. Les services de garde éducatifs à l'enfance se veulent des services de proximité, dédiés au développement intégral de l'enfant dans un contexte communautaire. Ils s'organisent autour d'activités ludiques et éducatives, dans une approche pédagogique collégiale où les locaux sont spécialement organisés pour développer une routine réconfortante et un contexte de socialisation favorable aux enfants, notamment par des environnements adaptés et une proportion restreinte d'enfants par éducatrice. Quant au réseau préscolaire, il s'inscrit dans la logique de préscolarisation et de dépistage préconisée par le gouvernement, à travers des locaux parfois improvisés au sein d'établissements accueillant des dizaines d'enfants plus vieux, dans lesquels le caractère familial cède à la logistique scolaire très normée, où le nombre d'enfants par groupe est beaucoup plus élevé et les locaux ou équipements sont souvent moins bien adaptés.

À ces différences s'ajoutent celles en matière de formation du personnel. En effet, la formation des éducatrices ou éducateurs de la petite enfance est centrée sur l'intervention envers les jeunes enfants, dans l'optique d'acquérir les compétences nécessaires pour créer des milieux de vie propices au développement psychomoteur, physique, langagier, cognitif, moral et socioaffectif des tout-petits. Par opposition, la formation d'enseignant ne comprend que très peu de cours portant spécifiquement sur l'enseignement préscolaire,

généralement au nombre de deux ou trois. Les éducatrices et éducateurs en CPE sont donc mieux outillés pour prendre en charge et favoriser le développement des enfants de 4 ans que les titulaires d'un baccalauréat en éducation.

Les logiques qui distinguent la teneur et la qualité des services offerts aux enfants de 4 ans en maternelle et en services de garde éducatifs, à commencer par les programmes, ont été abondamment discutées et sont encore sujettes à débat. Si le Conseil supérieur de l'éducation préconisait en 2012 une approche misant sur la complémentarité dans le contexte où la maternelle 4 ans à temps plein devait principalement s'adresser aux enfants des milieux défavorisés, cette complémentarité n'est pas affirmée avec autant d'importance dans la politique gouvernementale actuelle, et semble plutôt avoir été sacrifiée à une guerre de territoires institutionnels. Ce qui est fort regrettable et, avec raison, suscite l'inquiétude au sein du réseau des services de garde éducatifs.

Pour la FTQ, il est temps de marquer une pause dans le déploiement de la maternelle 4 ans afin qu'une analyse détaillée soit faite de ses effets sur l'organisation générale des services offerts aux enfants de 4 ans. De plus, une évaluation rigoureuse de la qualité éducative de la maternelle 4 ans devrait être effectuée au regard de ses objectifs propres, mais aussi en comparaison des divers types de services offerts. De tels travaux devraient permettre d'alimenter la réflexion collective et d'éclairer le gouvernement sur les meilleurs moyens de poursuivre le développement de ces services, et plus spécifiquement dans la perspective d'une réelle complémentarité entre les services de garde éducatifs régis et les services préscolaires.

#### **Recommandation n° 12**

Que le gouvernement adopte un moratoire sur le développement de nouvelles places en maternelles 4 ans, afin de procéder aux évaluations requises des effets de ce réseau préscolaire tant sur le développement des enfants que sur celui des CPE, et ainsi dégager un consensus sur les meilleures manières de poursuivre la politique de développement de la petite enfance.

### **6.3 Miser sur la formation et l'amélioration des conditions de travail pour créer des places durables et de qualité**

La volonté du gouvernement, en s'appuyant sur le projet de loi et le plan d'action, est de créer 37 000 places en services de garde éducatifs « au plus sacrant ». Or, l'ajout de places nécessite du personnel supplémentaire, tandis qu'une pénurie de main d'œuvre paralyse actuellement le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance. C'est pourquoi le gouvernement souhaite recruter 17 800 éducatrices. Il propose une série de mesures en ce sens dans son plan d'action<sup>26</sup>, notamment un engagement à améliorer les conditions de travail et les conditions salariales des éducatrices, la mise sur pied et le soutien financier à des formations courtes en éducation à la petite enfance et par alternance, le soutien des démarches de reconnaissance des acquis et des compétences qui vise à permettre au personnel non qualifié d'obtenir un diplôme ou une attestation d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance, une offre de bourses d'études pour la technique en

<sup>26</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, op.cit., p.39-41.

éducation à l'enfance de 2300\$ par stage et le lancement d'une campagne de promotion et de valorisation du métier d'éducatrice et d'éducateur. À ces actions s'ajoute une seule mesure qui prend assise sur le projet de loi, soit celle de mettre en place un service central de certification du personnel éducateur pour limiter les délais inutiles et les frustrations pour les personnes concernées.

La FTQ voit d'un bon œil cet éventail d'actions, mais se questionne sur la mise en application de celles-ci, qui n'est pas explicitée dans le plan d'action. D'autant plus que certaines d'entre elles semblent difficiles à appliquer sur le terrain. Par exemple, le programme de formation rémunérée en alternance travail-études, qui vise à assurer rapidement une relève à court terme, est difficile à implémenter car les services de garde n'arrivent pas à libérer les travailleuses pour qu'elles complètent la formation, faute de personnel pour les remplacer. De plus, les mesures proposées dans le plan d'action se limitent aux éducatrices qui sont, certes, essentielles au déploiement de nouvelles places en SGÉE, mais ne prennent pas en compte le personnel de soutien, pourtant tout autant essentiel au bon fonctionnement des milieux de garde.

De plus, au-delà des campagnes de valorisation du métier, certaines mesures concrètes peuvent être mises de l'avant pour reconnaître l'expertise et la valeur du travail du personnel de la petite enfance. Par exemple, la participation rémunérée des travailleuses au Conseil d'administration, qui relève actuellement d'aménagement locaux, pourrait être étendue par des dispositions nationales. Il s'agirait là d'un signal clair de valorisation de la profession, en plus de constituer une pratique gagnante qui renforce la collégialité et la mobilisation au sein des équipes de travail et apporte plus de profondeur aux discussions et aux décisions qui touchent à la vie et aux pratiques de l'établissement.

Pour le gouvernement, « grâce à l'ensemble de ces mesures et initiatives, le bassin de main-d'œuvre sera augmenté de façon à répondre aux besoins du réseau des SGEE. Cela soutiendra la création de milliers de places subventionnées et assurera la qualité des services. »<sup>27</sup> Or, la FTQ se questionne sur la durabilité des places ainsi créées. En effet, la question de la rétention des 17 800 nouvelles éducatrices et de celles déjà intégrées au réseau représente l'un des plus grands angles morts du projet de loi et plan d'action, qui sont complètement muets à ce sujet. Le message des travailleuses et travailleurs est pourtant clair : c'est la charge de travail trop grande ainsi que le manque de soutien et de ressources qui poussent les éducatrices à quitter le réseau. Les éducatrices ont un urgent besoin de soutien financier, de soutien administratif et de ressources spécialisées, sans quoi bon nombre d'entre elles continueront de quitter le réseau. Il y aurait également lieu de réduire les facteurs de précarisation liés au statut d'emploi et aux horaires de travail. Bref, les travailleuses tiennent le réseau à bout de bras et une simple opération charme ne suffira pas pour recruter et maintenir en emploi de nouvelles éducatrices.

Un autre élément important qui influence la charge de travail est celui des ratios, prévus au *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (S-4.1.1, r.2). Évidemment, le contexte de pénurie de main d'œuvre rend difficile le remaniement de ces derniers.

---

<sup>27</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, op.cit., p.41

Toutefois, la FTQ considère qu'il y a un réel besoin de repenser les ratios dans un futur rapproché. D'abord, il faut à tout prix alléger la tâche des éducatrices, spécifiquement lorsqu'un groupe accueille des enfants à besoins particuliers qui requièrent une attention et des interventions plus ciblées de la part d'éducatrices qui, de ce fait, ne peuvent accorder la même attention au reste du groupe. Ensuite, il importe de prendre en compte l'alourdissement de la tâche d'autres membres des équipes, dès lors que le nombre d'enfants s'accroît ou est appelé à s'accroître selon les termes du projet de loi (jusqu'à 100 enfants par installation ou 500 enfants par titulaire de permis). Par exemple, le travail des personnes cuisinières varie de manière importante selon le nombre d'enfants à nourrir, alors que les parents s'attendent de plus en plus à ce qu'elles leur préparent des repas et collations de qualité, diversifiées et saines, qui respectent les contraintes nutritionnelles de chaque enfant.

Par ailleurs, le gouvernement doit bonifier les conditions de rémunération pour que celles-ci rattrapent celles des réseaux de la santé et de l'éducation. Si le gouvernement veut réellement reconnaître le travail des travailleuses et travailleurs des SGÉE, il devra leur offrir des conditions de rémunération équivalentes aux autres grands réseaux des services publics, ce qui n'est pas le cas avec les bonifications salariales annoncées pour le moment. De plus, les éducatrices ne sont pas seules à avoir besoin d'un rattrapage salarial : le personnel de soutien et les personnes cuisinières en ont tout autant besoin. En ce sens, la FTQ s'attend à ce que le gouvernement prenne toute la mesure des attentes et orientations exprimées dans la motion adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec le 10 novembre dernier et y donne rapidement suite, de manière satisfaisante.

Enfin, dans le plan d'action, le « gouvernement reconnaît qu'il y a un lien direct entre la qualité des SGEE et la qualification du personnel »<sup>28</sup>. La centrale est d'avis que la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance passe également par un rehaussement des qualifications du personnel. À ce titre, si l'attestation d'études collégiales (AEC) peut permettre d'intégrer rapidement du personnel dans le réseau dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, il ne reste pas moins qu'il s'agit là d'une diminution de l'exigence, qui nous fait reculer dans l'objectif de rehaussement des qualifications et qui ne permet pas de régler le manque de personnel à long terme. Ainsi, il est souhaitable de travailler à ce qu'un maximum d'éducatrices et d'éducateurs obtiennent la formation requise par le Règlement, soit un diplôme d'études collégiales (DEC) en techniques d'éducation à l'enfance. Conséquemment, les travailleuses qui sont déjà à l'emploi, mais qui n'ont pas reçu la formation requise par le Règlement devraient bénéficier de formations offertes sur les heures de travail, menant ultimement à l'obtention du DEC. Ajoutons que l'abaissement de la proportion d'éducatrices qualifiées tolérée dans les CPE, qui peut être justifiable dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, doit demeurer un assouplissement temporaire et exceptionnel, et non perdurer dans le temps. Il importe de mettre en œuvre les actions requises pour rapidement augmenter la proportion d'éducatrices adéquatement formées pour garantir la qualité des services offerts.

---

<sup>28</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *op.cit.*, p.39

En définitive, le gouvernement pourra bien se targuer d'avoir embauché 17 800 travailleuses, s'il ne réussit pas à maintenir celles-ci en emploi dans le réseau, sa réforme des services de garde éducatifs à l'enfance ne réglera pas la pénurie de places. Ce dont le Québec a besoin, c'est un véritable plan pour recruter, former et maintenir en emploi les éducatrices et le personnel de soutien nécessaire au bon fonctionnement du réseau des SGÉE. Les familles québécoises veulent être assurées de la pérennité des places créées et de la qualité de celles-ci. La FTQ ne sera pas satisfaite si cette garantie n'est pas atteinte pour les familles québécoises.

#### **Recommandation n° 13**

Que les conditions de travail des travailleuses et travailleurs des SGÉE soient significativement rehaussées dès maintenant pour assurer l'attractivité des emplois et la rétention du personnel.

#### **Recommandation n° 14**

Que la participation des éducatrices et la reconnaissance de leur expertise soient facilitées en les intégrant dans la structure décisionnelle des établissements.

#### **Recommandation n°15**

Que le gouvernement développe un plan à long terme pour favoriser le recrutement de personnel qualifié dans les SGÉE et approfondisse ses efforts en matière de recrutement et de valorisation du métier d'éducateur et d'éducatrice à la petite enfance, ce qui inclut non seulement une bonification des conditions d'études, mais aussi des conditions d'intégration en emploi et d'exercice de la profession à l'issue des études.

### **6.4 Installations temporaires : assurer la santé et la sécurité des enfants**

Dans le cadre de la réforme, le ministre de la Famille donne son feu vert à l'ouverture de locaux temporaires pour créer des places en garderie, une mesure qui permettrait la création de plus de 20 000 places. Cette mesure permettrait aux CPE d'utiliser des locaux municipaux ou des salles communautaires afin d'accueillir les enfants, pour une durée indéterminée, en attendant qu'un projet de construction ou d'agrandissement soit finalisé<sup>29</sup>. La FTQ comprend l'urgence d'agir et la crise qui sévit actuellement avec le manque de places. Toutefois, elle s'inquiète du niveau de qualité qui pourra être atteint dans ces installations et de l'environnement de travail qu'elles fourniront.

En effet, le projet de loi vient modifier le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (S-4.1.1, r.2) par l'insertion, après l'article 44 d'un paragraphe sur les installations temporaires, qui vient alléger les normes auxquelles une installation doit se conformer, dans le cas où il s'agit d'une installation temporaire autorisée. Ainsi, le titulaire d'un permis autorisé à recevoir des enfants dans une installation temporaire est exempté de certaines normes, notamment celles exigeant : la moitié de la hauteur plancher/plafond hors sol; des murs revêtus de matériaux lisses et lavables et des planchers qui ne sont ni en tapis, béton,

<sup>29</sup> Elise TARDIF-TURCOTTE, « Des locaux temporaire pour accélérer la création de places en CPE », *Observatoire des tout-petits*, 13 mai 2021, [En ligne] [<https://tout-petits.org/actualites/2021/des-locaux-temporaires-pour-accelerer-la-creation-de-places-en-cpe/>].

céramique ou autre matériau similaire ; un éclairage artificiel avec un niveau minimal d'éclairage fixé à 320 lux mesuré à 1m du sol; un vestiaire destiné à l'usage des enfants; un bureau pour l'administration; une cuisine ou une cuisinette tant que l'on retrouve un réfrigérateur dans l'installation et d'avoir au moins une toilette et lavabo à chaque étage auquel les enfants ont accès tant que la toilette et lavabo ne sont pas à plus d'un étage de celui où sont les enfants.

Ces exemptions peuvent poser de sérieux problèmes d'hygiène et de salubrité, particulièrement celles relatives aux surfaces de murs et de planchers. L'exemption des normes d'éclairage artificiel et naturel (sous-sol) peut poser des enjeux pour la santé des personnes qui occupent les lieux, en provoquant notamment de la fatigue physique ou psychologique ou encore des maux de tête. L'exemption du vestiaire posera certainement des défis de logistique importants pour les éducatrices, surtout l'hiver. L'absence de toilettes et de lavabo à l'étage où se trouvent les enfants rendra l'apprentissage de la propreté et de l'hygiène difficile, en plus de donner lieu à des déplacements de groupe où la sécurité des enfants sera mise à l'épreuve. Ne pas avoir de bureau pour l'administration peut rendre difficile la mise en place et l'application des programmes éducatifs, sans parler de l'archivage de documents officiels ou sensibles ou le traitement de situations qui requièrent discrétion et confidentialité. Enfin, l'absence de cuisine ou cuisinette apporte son lot de défis quant à la qualité et à la variété des repas et collations qui seront offerts.

La FTQ note par ailleurs que le projet de loi, par l'introduction d'un article 16.3 ouvrant aux exemptions précédemment décrites, n'autorise celles-ci qu'à des installations temporaires destinées aux enfants de plus de 18 mois. Il est vrai que l'organisation de services pour des poupons répond à des normes, notamment concernant l'aménagement de l'espace et les équipements, plus exigeantes que pour les enfants plus âgés, et il est souhaitable de les maintenir en tout temps pour assurer la sécurité des poupons et la qualité des services qui leur sont offerts. La FTQ s'étonne toutefois qu'à la lecture de cette disposition, les poupons soient d'emblée exclus des installations temporaires qui pourraient être autorisées en attendant la finalisation des projets de construction. Est-ce à dire que les parents de tels enfants se verraient retarder encore l'entrée de leur enfant de moins de 18 mois en service de garde en attendant, soit d'avoir l'âge pour accéder aux installations temporaires, soit que la nouvelle installation soit complétée ? Il est à craindre qu'une telle exclusion ne continue de pénaliser un nombre important de familles en attente de services. La centrale est d'avis que, tant qu'à autoriser des prestataires de SGÉE à offrir des services dans des installations temporaires, ceux-ci devraient pouvoir également accueillir des poupons si ces installations permettent de répondre aux normes applicables à cette catégorie d'âge, sans exemption. Ce, afin de ne pas pénaliser davantage les parents de poupons avant l'ouverture des installations en construction.

Enfin, la FTQ se questionne sur le caractère temporaire des exemptions prévues par le projet de loi. La centrale est consciente que tous les projets de construction sont différents et que les délais pour les mener à terme peuvent varier dans le temps, une fois les plans approuvés. Cela dit, la réalité sur le terrain atteste que les projets de construction peuvent perdurer de manière indue et qu'en ce sens l'accueil de jeunes enfants dans des locaux temporaires, qui dépend d'un calendrier incontrôlable, peut se prolonger sur de nombreux mois. Dans certains cas, il arrive que des enfants fassent leur entrée au préscolaire avant même d'avoir jamais

mis le pied dans leurs nouveaux locaux. Or, la qualité de l'environnement offerte aux enfants est importante pour leur développement, et il n'est pas souhaitable qu'ils soient accueillis trop longtemps dans des locaux incomplets, où le respect des normes d'hygiène et de sécurité n'est pas optimal. En ce sens, il importe que le recours à des exemptions soit limité dans le temps et dans l'espace, c'est-à-dire que le ministère doit se garder d'en permettre trop à la fois, mais aussi qu'en contrepartie, des mesures soient prises pour combler les manques que celles-ci pourraient occasionner, dans un délai raisonnable. Ainsi, la centrale invite à encadrer ou préciser le droit du ministre d'autoriser « pour la durée qu'il détermine » le recours à des installations temporaires. Notamment, celles-ci pourraient requérir une validation administrative ou l'autorisation d'un inspecteur, ou encore le prestataire pourrait devoir prévoir des mesures de contingence pour palier certaines des exemptions dont il fait l'objet si la durée raisonnablement prévisible des travaux dépasse un certain seuil (p. ex., 6 mois). À cette fin, un comité paritaire devrait être formé pour étudier la question et formuler des recommandations, et des subventions devraient être prévues par le ministère pour soutenir le prestataire dans les aménagements requis.

La FTQ est très inquiète de la surcharge de travail et des dangers à la santé et sécurité des travailleurs et travailleuses et des enfants, qui pourraient être occasionnés par toutes les exemptions aux normes que le projet de loi introduit dans le cas des installations temporaires, et recommande une grande prudence à cet égard.

#### **Recommandation n° 16**

Que le ministre :

- Autorise le recours à des installations temporaires pour accueillir les enfants de 0 à 5 ans lorsqu'un projet de construction est approuvé;
- N'autorise qu'un petit nombre d'exemptions à la fois pour une même installation temporaire;
- Exige du prestataire autorisé à accueillir des enfants dans une installation temporaire de proposer un plan d'aménagement ou de mesures de contingence afin d'assurer la santé et la sécurité des travailleurs et travailleuses et des enfants en tout temps.

## **7. Conclusion**

Dans l'ensemble, bien qu'elle les estime tardifs, la FTQ accueille favorablement le projet de loi n°1 et le plan d'action sur les services de garde éducatifs à l'enfance dévoilés le 21 octobre dernier. Depuis un quart de siècle, la politique familiale québécoise a fait la démonstration de sa pertinence et le développement du réseau des SGÉE a contribué à réduire les inégalités sociales, tant quant au développement des jeunes enfants que quant à la participation des femmes sur le marché du travail. Cela dit, après des années d'écueils, de choix politiques malheureux et de compressions budgétaires, le moment est venu de relancer cette politique sur des bases plus solides et ainsi parachever le développement de ce projet essentiel à la conciliation travail-famille, au développement des enfants et à l'égalité des chances.

La FTQ a déploré à plusieurs reprises le désintérêt du précédent gouvernement pour le réseau de services de garde éducatifs à l'enfance, de même que sa politique de désengagement qui consistait à confier au jeu du marché le soin d'allouer les places et

services dont les parents du Québec avaient besoin, tout en sabrant dans le financement des milieux régis. L'approche commerciale a produit l'échec prédit en grevant le budget des familles et en contraignant de nombreuses femmes à se retirer du marché du travail, car la tarification effrénée avait réduit l'accessibilité des places. Pour la centrale, il est temps de rompre de manière résolue et explicite avec cette période trouble de l'histoire récente, mais surtout avec la logique marchande qui la gouvernait. Pour cela, une nouvelle vision doit être insufflée au développement du réseau, et il faut proposer un projet rassembleur qui suscite la confiance et la mobilisation de la population. Cela requiert l'expression d'un leadership d'État, une entreprise de réaffirmation du rôle du ministère qui doit développer une vision large, cohérente et réelle des enjeux (besoins de places, équité d'accès, qualité des services, barrières à l'accès et autres enjeux de fond en fonction desquels le réseau doit se développer) qui traversent non seulement le réseau des SGÉE, mais l'ensemble des services destinés aux familles ainsi qu'aux enfants de 0 à 5 ans.

De manière générale, le projet de loi et le plan d'action expriment une certaine volonté gouvernementale de reprendre les rênes du réseau et de son développement pour le porter à son terme. En ce sens, la centrale est satisfaite que le gouvernement se donne les moyens de soutenir le réseau, de faciliter et d'accélérer les opérations permettant de créer des places accessibles et subventionnées, de répondre aux besoins de la majorité des parents et d'apporter plus de cohérence dans la répartition des places à travers le territoire. Néanmoins, la FTQ n'y voit pas, en bout de ligne, une affirmation suffisamment forte de la confiance gouvernementale envers le modèle communautaire et participatif des centres de la petite enfance (CPE), qui jouit à la fois de la plus grande confiance des parents et d'une grande reconnaissance des experts et des études quant à la qualité des services qu'il propose. Or, bien que l'urgence de répondre quantitativement aux besoins des familles soit incontestable, la nécessité de répondre au défi qualitatif l'est selon nous tout autant, car il en va de l'intégration réussie de leurs enfants dans le réseau scolaire et dans la société.

Actuellement, 51000 enfants sont en attente d'une place au Québec. Les femmes sont doublement affectées par le manque de places et la surcharge de travail dans le réseau de la petite enfance. Des travailleuses quittent le réseau en raison de conditions de travail trop difficiles et des mères qui attendent désespérément une place pour leur enfant repoussent leur retour sur le marché du travail. Il est urgent que le gouvernement investisse les sommes nécessaires pour créer de nouvelles places et rendre attractifs les emplois de ce secteur par de meilleures conditions de travail. Pour l'heure, la FTQ saisit l'occasion de la présente commission parlementaire pour rappeler l'attachement de ses membres à un modèle à la fois universel, accessible et d'une grande qualité. La FTQ réitère l'importance de maintenir et de soutenir un réseau qui s'appuie sur des services de proximité et tire sa force, son originalité et sa profondeur de la mobilisation des communautés environnantes, engagées dans l'animation de véritables milieux de vie accueillants et sécurisants pour les enfants. C'est pourquoi, la FTQ invite le gouvernement à placer le modèle du CPE au cœur de sa politique de relance et de parachèvement de la politique familiale, car il procure indéniablement une qualité éducative supérieure et des services mieux adaptés aux attentes des parents du Québec.

## 8. Liste des recommandations

### **Recommandation n°1**

Que le gouvernement adopte une politique de développement du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance fondée exclusivement sur des places subventionnées, en établissant des cibles de répartition qui privilégient les CPE et les milieux familiaux.

### **Recommandation n°2**

Développer, avec le concours des populations et acteurs territoriaux, un plan de développement prévisionnel des places subventionnées pour permettre aux communautés de planifier le développement de leur territoire, et à cette fin inclure des représentants des travailleurs et travailleuses dans les comités consultatifs régionaux.

### **Recommandation n°3**

Que l'accès au guichet unique soit réservé aux prestataires de service de garde subventionnés.

### **Recommandation n°4**

Clarifier les modalités de gestion du guichet unique de manière à maintenir le droit des parents de choisir le prestataire de services de garde de leur enfant.

### **Recommandation n°5**

Que des ressources matérielles et humaines supplémentaires soient allouées pour assurer des services adaptés aux défis des enfants à besoins particuliers au sein des SGÉE, que ceux-ci soient diagnostiqués ou non, et ce, dans le respect des travailleuses et travailleurs du réseau.

### **Recommandation n°6**

Que les ressources permettent d'accroître la concertation entre les services qui interviennent en petite enfance pour ainsi faciliter l'arrimage entre les services éducatifs à la petite enfance, le milieu scolaire et le réseau de la santé, assurer une complémentarité entre les secteurs impliqués et assurer un bon déploiement des services.

### **Recommandation n°7**

Que la gratuité des CPE soit accordée à toutes les familles vivant sous le seuil de faible revenu.

### **Recommandation n°8**

Que le développement de places en pouponnière soit priorisé et que des cibles soient fixées à cette fin.

### **Recommandation n°9**

Que le gouvernement maintienne et bonifie les allocations spécifiques destinées à soutenir l'offre de services de garde éducatifs sur un mode atypique et les fasse mieux connaître au sein du réseau.

### **Recommandation n°10**

Que le ministère lance de nouveaux appels de projets pour développer l'offre de garde atypique en installation dans les diverses régions du Québec, et rende publics les résultats des projets lancés en 2018 afin de soutenir, avec le concours des partenaires et acteurs du milieu, le développement d'un plan d'action concerté plus précis, et respectueux des besoins des travailleuses des services de garde éducatifs à l'enfance.

### **Recommandation n°11**

Que le gouvernement :

- Adopte un moratoire sur l'émission et l'octroi de permis aux garderies privées non subventionnées;
- Maintienne le *statu quo* quant au crédit d'impôt pour frais de garde, destiné à compenser la fréquentation d'une garderie non subventionnée;
- Accélère sa politique de conversion des places non subventionnées en places subventionnées et se donne des cibles ambitieuses en ce sens.

### **Recommandation n°12**

Que le gouvernement adopte un moratoire sur le développement de nouvelles places en maternelles 4 ans, afin de procéder aux évaluations requises des effets de ce réseau préscolaire tant sur le développement des enfants que sur celui des CPE, et ainsi dégager un consensus sur les meilleures manières de poursuivre la politique de développement de la petite enfance.

### **Recommandation n°13**

Que les conditions de travail des travailleuses et travailleurs des SGÉE soient significativement rehaussées dès maintenant pour assurer l'attractivité des emplois et la rétention du personnel.

### **Recommandation n°14**

Que la participation des éducatrices et la reconnaissance de leur expertise soient facilitées en les intégrant dans la structure décisionnelle des établissements.

### **Recommandation n°15**

Que le gouvernement développe un plan à long terme pour favoriser le recrutement de personnel qualifié dans les SGÉE et approfondisse ses efforts en matière de recrutement et de valorisation du métier d'éducateur et d'éducatrice à la petite enfance, ce qui inclut non seulement une bonification des conditions d'études, mais aussi des conditions d'intégration en emploi et d'exercice de la profession à l'issue des études.

### **Recommandation n° 16**

Que le ministre :

- Autorise le recours à des installations temporaires pour accueillir les enfants de 0 à 5 ans lorsqu'un projet de construction est approuvé;
- N'autorise qu'un petit nombre d'exemptions à la fois pour une même installation temporaire;
- Exige du prestataire autorisé à accueillir des enfants dans une installation temporaire de proposer un plan d'aménagement ou de mesures de contingence afin d'assurer la santé et la sécurité des travailleurs et travailleuses et des enfants en tout temps.

CM/WC/jv  
Sepb-574  
22 novembre 2021