

CHAPITRE **2**

## Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance

Audit de performance et observations  
du commissaire au développement durable

Ministère de la Famille

## EN BREF

La petite enfance est une période cruciale du développement des enfants et est déterminante dans leur réussite éducative. La majorité des familles ayant recours à un service de garde pour leur enfant, l'accès à un service de garde de qualité est essentiel, car c'est le premier maillon d'un parcours éducatif réussi.

Malgré un investissement annuel moyen de 2,4 milliards de dollars depuis l'exercice financier 2014-2015, le ministère de la Famille n'est pas parvenu à respecter pleinement ses engagements quant au développement et à l'encadrement du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance en vue d'en assurer l'accessibilité. Cela a notamment mené à une offre de places subventionnées qui ne répond pas aux besoins des familles du Québec et qui varie d'une région administrative à l'autre. De plus, les services de garde subventionnés et non subventionnés présentent des différences en matière de tarification et de ratios d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés.

Au 28 novembre 2019, 46 000 enfants attendaient toujours une place dans le réseau. À ceux-ci s'ajoutaient 9 000 enfants qui fréquentaient un service de garde éducatif non subventionné par le ministère de la Famille et dont les parents désiraient toujours obtenir une place dans un service de garde éducatif subventionné.

Finalement, des lacunes importantes ont été constatées en ce qui concerne la gestion du réseau par le ministère, soit :

- l'insuffisance des mesures d'encadrement et de contrôle des services de garde éducatifs à l'enfance ;
- une planification du développement du réseau basée sur un portrait imprécis et incomplet de ce dernier ;
- un processus de création de places inadéquat en raison de sa lenteur et qui ne permet pas d'assurer la création des places initialement planifiées.

# CONSTATS

---

1

L'offre de places subventionnées est insuffisante pour répondre aux besoins des familles du Québec, et celles qui ne peuvent en bénéficier payent plus cher pour un service dont la qualité n'est pas nécessairement à la hauteur des attentes.

2

Les enfants de familles à faible revenu sont sous-représentés dans les centres de la petite enfance des régions administratives de Laval et de Montréal.

3

Le guichet unique La Place 0-5 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.

4

L'encadrement des services de garde par le ministère de la Famille est largement insuffisant pour optimiser l'accès des familles aux services de garde, notamment lorsque leur enfant a des besoins particuliers.

5

Le ministère de la Famille 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.

# ÉQUIPE

**Janique Lambert**

Directrice principale d'audit

**Robert L'Écuyer**

Directeur d'audit

**Mariane Arsenault**

**Emmanuelle Bailly**

**Nicolas Coulombe**

**Marie-Ève Dupuis**

**Danielle Gagnon**

**Philippe Morin**

**Nicolas Pellerin**

**Emilie Peter**

## SIGLES

**CISSS** Centre intégré de santé et de services sociaux

**CIUSSS** Centre intégré universitaire de santé  
et de services sociaux

**CPE** Centre de la petite enfance

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	7
L'offre de places subventionnées est insuffisante pour répondre aux besoins des familles du Québec, et celles qui ne peuvent en bénéficier payent plus cher pour un service dont la qualité n'est pas nécessairement à la hauteur des attentes. ....	11
Les enfants de familles à faible revenu sont sous-représentés dans les centres de la petite enfance des régions administratives de Laval et de Montréal.....	16
Le guichet unique La Place 0-5 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. ....	22
L'encadrement des services de garde par le ministère de la Famille est largement insuffisant pour optimiser l'accès des familles aux services de garde, notamment lorsque leur enfant a des besoins particuliers. ....	26
Le ministère de la Famille 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. ....	33
Recommandations.....	38
Observations du Commissaire au développement durable.....	39
Commentaires de l'entité auditée.....	48
Renseignements additionnels.....	51



# MISE EN CONTEXTE

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

1 En 2019, le Québec comptait environ 525 000 enfants âgés de 0 à 5 ans susceptibles, pour la majorité, de fréquenter un service de garde éducatif à l'enfance (ci-après nommé service de garde). Selon le ministère de la Famille, parmi ceux-ci, plus de 40 000 enfants étaient en attente d'une place dans un service de garde au 31 décembre 2018.

2 La petite enfance est une période cruciale du développement des enfants et déterminante pour leur réussite éducative. En effet, l'accès à un service de garde de qualité constitue le premier maillon d'un parcours éducatif réussi. La fréquentation d'un tel service de garde est d'ailleurs particulièrement bénéfique pour les enfants issus d'un milieu défavorisé. Or, dans son Plan stratégique 2019-2023, le ministère mentionne qu'en 2017, plus d'un enfant sur quatre n'avait pas acquis une base solide pour soutenir pleinement son développement et ses apprentissages à son entrée à la maternelle.

3 Le gouvernement du Québec verse des sommes importantes pour le financement des services de garde. De 2014-2015 à 2018-2019, une subvention de 2,4 milliards de dollars en moyenne leur a été accordée par exercice financier.



En 2017, plus d'un enfant sur quatre n'avait pas acquis une base solide pour soutenir pleinement son développement et ses apprentissages à son entrée à la maternelle.

## Quels sont l'objectif de notre audit et la portée de nos travaux ?

4 Le présent audit avait pour but de déterminer si le ministère de la Famille prend des mesures efficaces et efficientes afin d'assurer l'égalité des chances pour tous les enfants d'accéder en temps opportun à des services de garde de qualité et adaptés à leurs besoins ainsi qu'à ceux de leurs parents. Nous avons notamment analysé :

- les renseignements utilisés par le ministère pour planifier l'offre de places en service de garde (ex. : besoins des familles) ;
- l'encadrement du réseau des services de garde en vue de garantir à tous les enfants un accès équitable et en temps opportun aux services de garde qui en font partie.

5 Nos travaux ont porté sur la période comprise entre avril 2014 et décembre 2019. Toutefois, certains d'entre eux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Portrait du ministère de la Famille

6 Le ministère de la Famille a pour mission de mettre en place des conditions favorables à l'épanouissement et au mieux-être des familles, ainsi qu'au développement des enfants dans leur milieu de vie. À cette fin, il dispose du quatrième portefeuille le plus élevé du budget de dépenses du gouvernement, si l'on exclut le service de la dette.

7 L'action du ministère porte particulièrement sur l'accessibilité et la qualité des services de garde. Ses principaux rôles et responsabilités qui sont pertinents dans le cadre de notre mandat sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

8 Dans son Plan stratégique 2019-2023, le ministère de la Famille s'est notamment fixé comme objectif d'améliorer l'adéquation entre l'offre de places en service de garde et les besoins des parents. Les orientations et les objectifs du ministère qui sont pertinents dans le cadre de notre mandat sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

## Portrait du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance

9 Le réseau des services de garde est un réseau privé composé des quatre types de services de garde reconnus par le ministère de la Famille. Ces derniers sont présentés ci-après.

<b>Centre de la petite enfance (CPE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personne morale sans but lucratif ou coopérative</li> <li>■ Services de garde offerts dans une ou plusieurs installations<sup>1</sup></li> <li>■ Géré par un conseil d'administration</li> </ul>	Subventionné
<b>Garderie subventionnée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personne physique ou morale</li> <li>■ Généralement à but lucratif</li> <li>■ Services de garde offerts dans une installation</li> </ul>	Subventionné
<b>Garderie non subventionnée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personne physique ou morale</li> <li>■ Généralement à but lucratif</li> <li>■ Services de garde offerts dans une installation</li> </ul>	Non subventionné
<b>Service de garde en milieu familial reconnu par un bureau coordonnateur<sup>2</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personne physique</li> <li>■ Services de garde offerts dans une résidence privée contre rémunération</li> </ul>	Subventionné <sup>3</sup>

1. Le terme « installation » réfère à un ensemble indissociable de locaux comprenant toute aire de jeu, de service et de circulation, ainsi que l'espace extérieur de jeu lorsque celui-ci n'est pas situé dans un parc public, réservés exclusivement aux activités de garde.

2. Ces bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial coordonnent, dans un territoire délimité, les services offerts par les personnes responsables d'un service de garde en milieu familial reconnu et s'assurent du respect des normes établies par règlement.

3. Quelques services de garde en milieu familial reconnus ne sont pas subventionnés.

10 Au 31 mars 2019, le réseau comptait 305 083 places<sup>1</sup>, dont 234 909 étaient subventionnées par le ministère et pour lesquelles le parent payait, en 2019, une contribution réduite de 8,25 dollars par jour et par place. Le tableau 1 présente la répartition de ces places par type de service de garde pour les exercices financiers s'étant terminés le 31 mars 2015 et le 31 mars 2019, ainsi que le coût quotidien d'une place et la portion assumée par le parent au 31 mars 2019.

### Contribution réduite

Cette contribution a été mise en place au Québec après la publication, en 1997, des nouvelles dispositions de la politique familiale intitulée *Les enfants au cœur de nos choix*. Le Règlement sur la contribution réduite accorde aux parents admissibles le droit de recevoir certains services et limite les frais qui peuvent être exigés par les prestataires dont les services sont subventionnés.

**TABEAU 1** Évolution de la répartition des places par type de service de garde et coût quotidien d'une place au 31 mars 2019

Type de service de garde	Nombre de places au 31 mars 2015	Nombre de places au 31 mars 2019	Coût quotidien d'une place au 31 mars 2019		
			Coût total d'une place subventionnée <sup>1</sup> (\$)	Montant payé par le parent avant impôts <sup>2</sup> (\$)	Proportion du coût payée par le parent avant impôts <sup>3</sup> (%)
CPE	89 833	96 084	63,52	8,25	13,0
Garderie subventionnée	45 970	47 221	53,36	8,25	15,5
Garderie non subventionnée	51 843	70 174	S. O.	35 et plus <sup>4</sup>	100,0
Service de garde en milieu familial subventionné	91 664	91 604	30,78	8,25	26,8
<b>Total</b>	<b>279 310</b>	<b>305 083</b>			

1. Ce montant comprend toutes les subventions versées aux prestataires de services de garde et aux bureaux coordonnateurs (subvention pour le financement des infrastructures des centres de la petite enfance seulement, subvention de fonctionnement, subvention pour le Régime de retraite du personnel des centres de la petite enfance et des garderies privées subventionnées du Québec et subvention pour le régime d'assurance collective), ainsi que les contributions parentales.
2. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le parent d'un enfant qui occupe une place dans un service de garde subventionné doit déboursier 8,35 dollars par jour. La contribution additionnelle pour les services de garde subventionnés a été abolie le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Il s'agissait d'un montant que les parents devaient verser en plus de la contribution de base.
3. Les frais payés par un parent à un service de garde, qu'il soit subventionné ou non, lui donnent droit, à certaines conditions, à une déduction fiscale au fédéral, de même qu'à un crédit d'impôt au provincial auquel il est admissible uniquement si son enfant fréquente un service de garde éducatif non subventionné ou non reconnu.
4. Ce montant minimum est donné à titre indicatif. Il varie d'un service de garde non subventionné à un autre et peut être inférieur à 35 dollars.

Source : Ministère de la Famille.

11 La *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* encadre le fonctionnement du réseau des services de garde, qui relève du ministère de la Famille. En parallèle à ce réseau, les enfants ont la possibilité de fréquenter un service de garde en milieu familial non reconnu par le ministère. Un portrait du réseau au 31 mars 2019 ainsi que les principales exigences légales que doivent respecter les services de garde reconnus et non reconnus sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

1. À ce nombre s'ajoutent 308 places non subventionnées offertes par des services de garde en milieu familial reconnus qui ne sont pas comptabilisées par le ministère dans le calcul des places offertes dans le réseau des services de garde.

12 La *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* vise notamment à :

- promouvoir la qualité des services de garde en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement, la réussite éducative, le bien-être et l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services, surtout ceux ayant des besoins particuliers ou qui vivent dans un contexte de précarité socio-économique ;
- favoriser le développement harmonieux de l'offre de services de garde en tenant compte des besoins des parents, notamment en facilitant la conciliation de leurs responsabilités parentales et professionnelles, ainsi que de leur droit de choisir le prestataire de services de garde.

13 De plus, elle reconnaît le droit des services de garde, en tant qu'entreprises privées, d'accepter ou de refuser un enfant.

## Accès au réseau des services de garde

14 Dans le but de simplifier l'accès aux services de garde pour les enfants, La Place 0-5, le guichet unique d'accès aux places en service de garde au Québec, a été lancée en 2014. Depuis septembre 2018, tous les services de garde reconnus par le ministère de la Famille (sauf ceux en territoire autochtone), qu'ils soient subventionnés ou non, ont l'obligation d'utiliser La Place 0-5. Elle constitue la seule porte d'entrée des parents pour avoir accès à l'ensemble de ces services de garde.

15 Le guichet unique a pour objectif de faciliter les démarches des parents en réunissant l'ensemble des services de garde reconnus au sein d'une même plateforme Web où ils peuvent inscrire leur enfant gratuitement. La création et la gestion de La Place 0-5 ont été attribuées par le ministère à un organisme externe, soit la Coopérative Enfance Famille. Ainsi, un parent qui désire faire garder son enfant dans un de ces services de garde doit l'inscrire à La Place 0-5, où un dossier est créé. Le processus d'inscription à un service de garde est présenté dans la section Renseignements additionnels.

L'offre de places subventionnées est insuffisante pour répondre aux besoins des familles du Québec, et celles qui ne peuvent en bénéficier payent plus cher pour un service dont la qualité n'est pas nécessairement à la hauteur des attentes.

## Qu'avons-nous constaté ?

16 Au 28 novembre 2019, 46 000 enfants attendaient toujours une place dans le réseau des services de garde. À ceux-ci s'ajoutaient 9 000 enfants qui fréquentaient un service de garde non subventionné du réseau et dont les parents désiraient obtenir une place dans un service de garde subventionné. Par ailleurs, l'accès aux services de garde du réseau peut s'avérer encore plus difficile pour les parents ayant un horaire de travail atypique ou ayant un enfant à besoins particuliers.

17 De plus, le ratio d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés n'est pas respecté dans tous les services de garde. Ce sont les garderies non subventionnées qui sont les moins nombreuses à atteindre ce ratio, même si le coût d'une place pour un parent y est, dans la majorité des cas, plus élevé que dans un service de garde subventionné.

18 Finalement, l'offre des différents types de services de garde subventionnés varie d'une région administrative à l'autre. Certaines régions administratives comptent proportionnellement moins de places en service de garde subventionné que le reste du Québec, alors que les besoins y sont importants.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

19 Le recours aux services de garde est une solution qu'adoptent la majorité des familles pour concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales. Par ailleurs, plusieurs études indiquent que la fréquentation d'un service de garde de qualité est un élément important favorisant la réussite scolaire. Par contre, tous les enfants n'ont pas une chance égale d'accéder à un service de garde de qualité. Pourtant, l'égalité des chances est un principe que promeut le ministère de la Famille.

20 Or, rappelons que dans son Plan stratégique 2019-2023, le ministère de la Famille mentionne qu'en 2017, plus d'un enfant sur quatre n'avait pas acquis une base solide pour soutenir pleinement son développement et ses apprentissages à son entrée à la maternelle. Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur investit des sommes importantes dans différentes mesures concernant les élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.

## Ce qui appuie notre constat

### Accès limité

21 En plus des 46 000 enfants qui étaient en attente d'une place sur La Place 0-5 au 28 novembre 2019, environ 14 000 enfants qui fréquentaient déjà un service de garde non subventionné étaient toujours en attente d'une place dans un autre service de garde. Les parents de 9 000 de ces derniers désiraient absolument une place dans un service de garde subventionné.



**46 000 enfants** étaient en attente d'une place sur La Place 0-5 au 28 novembre 2019.

22 Certains facteurs, présentés ci-après, rendent l'accès aux différents services de garde plus difficile.

#### Horaires de garde atypique<sup>1</sup>



Au 28 novembre 2019, les enfants dont les parents désiraient obtenir une place dans un service de garde offrant un horaire de garde atypique (environ 9 000 enfants) affichaient un taux de placement plus faible (71 %) que ceux dont les parents désiraient une place avec un horaire de garde usuel à temps plein (85 %).

#### Enfant ayant des besoins particuliers



Au 28 novembre 2019, les enfants qui présentaient un syndrome diagnostiqué par un professionnel de la santé, comme un trouble du spectre de l'autisme, et dont l'état avait été signalé par leurs parents dans leur dossier sur La Place 0-5 (environ 800 enfants) affichaient un taux de placement plus faible (73 %) que les enfants sans besoins particuliers (83 %).

1. L'horaire de garde atypique est défini selon les catégories répertoriées sur La Place 0-5 (ex. : temps partiel, soir, nuit, fin de semaine, une semaine sur deux).

## Différence de coûts et de ratios d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés entre les types de services de garde

23 La tarification et le ratio d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés varient selon le type de service de garde. Ainsi, la majorité des parents en attente d'une place subventionnée se voient obligés de payer un prix plus élevé pour obtenir, dans certains cas, une place dans un service de garde non subventionné ayant un ratio d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés moins élevé.

24 Depuis l'abolition de la contribution additionnelle le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le coût d'une place subventionnée est le même pour l'ensemble des parents, peu importe leurs revenus. Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, ce coût quotidien est passé de 8,25 dollars à 8,35 dollars, alors que celui d'une place non subventionnée pouvait s'élever à 70 dollars par jour. Un tableau montrant le tarif quotidien après impôts d'une place en service de garde en fonction du revenu familial est présenté dans la section Renseignements additionnels. Par exemple, une famille ayant un seul enfant et dont le revenu est de 90 000 dollars par année aura à déboursier entre 550 dollars (place non subventionnée à 35 dollars par jour) et 5 300 dollars (place non subventionnée à 55 dollars par jour) de plus par année qu'une famille similaire dont l'enfant occupe une place à contribution réduite.

### Contribution additionnelle

Cette contribution s'ajoutait à la contribution de base et pouvait être applicable si l'enfant fréquentait un service de garde subventionné. Elle était calculée en fonction du revenu familial, du nombre de jours de garde dans l'année et du nombre d'enfants de la même famille qui fréquentaient un service de garde. Elle devait être payée à Revenu Québec par les parents à la suite de la production de leur déclaration de revenus.



25 En plus des différences de coût quotidien entre les services de garde subventionnés et non subventionnés, les ratios d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés varient également entre ceux-ci. Ce sont dans les garderies non subventionnées que les ratios les moins élevés sont observés, même si le montant payé par le parent pour une place y est plus élevé que dans un service de garde subventionné. Pourtant, selon le ministère de la Famille, l'un des facteurs qui contribuent à assurer la qualité des services est l'embauche d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés. Le tableau 2 présente la proportion de services de garde en installation ayant respecté l'exigence du ministère de la Famille en matière de qualification du personnel éducateur.

### Obligations légales quant aux éducatrices et aux éducateurs qualifiés

Le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance prévoit que les services de garde en installation doivent s'assurer qu'au moins deux membres du personnel de garde sur trois sont qualifiés et présents auprès des enfants durant la prestation de services de garde. Dans les services de garde où le personnel de garde compte moins de trois membres, il doit y avoir au moins une éducatrice ou un éducateur qualifié.

Les services de garde ont jusqu'à cinq ans après la délivrance ou la modification de leur permis pour se conformer à cette disposition. Pendant cette période, ils doivent s'assurer qu'au moins un membre du personnel de garde sur trois est qualifié. Les éducatrices et les éducateurs qualifiés doivent détenir un diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance ou toute autre équivalence reconnue par le ministre de la Famille.

**TABLEAU 2** Pourcentage des installations de CPE et des garderies ayant respecté l'exigence en matière de qualification du personnel éducateur<sup>1</sup>

	CPE (%)			Garderies subventionnées (%)			Garderies non subventionnées <sup>2</sup> (%)		
	2013	2016	2018	2013	2016	2018	2013	2016	2018
Respect de l'exigence réglementaire en matière de qualification du personnel éducateur (deux tiers du personnel qualifié)	87	91	92	70	82	81	17	43	33

1. Seuls les services de garde dont le personnel éducateur compte trois membres ou plus ont été pris en compte dans le calcul.

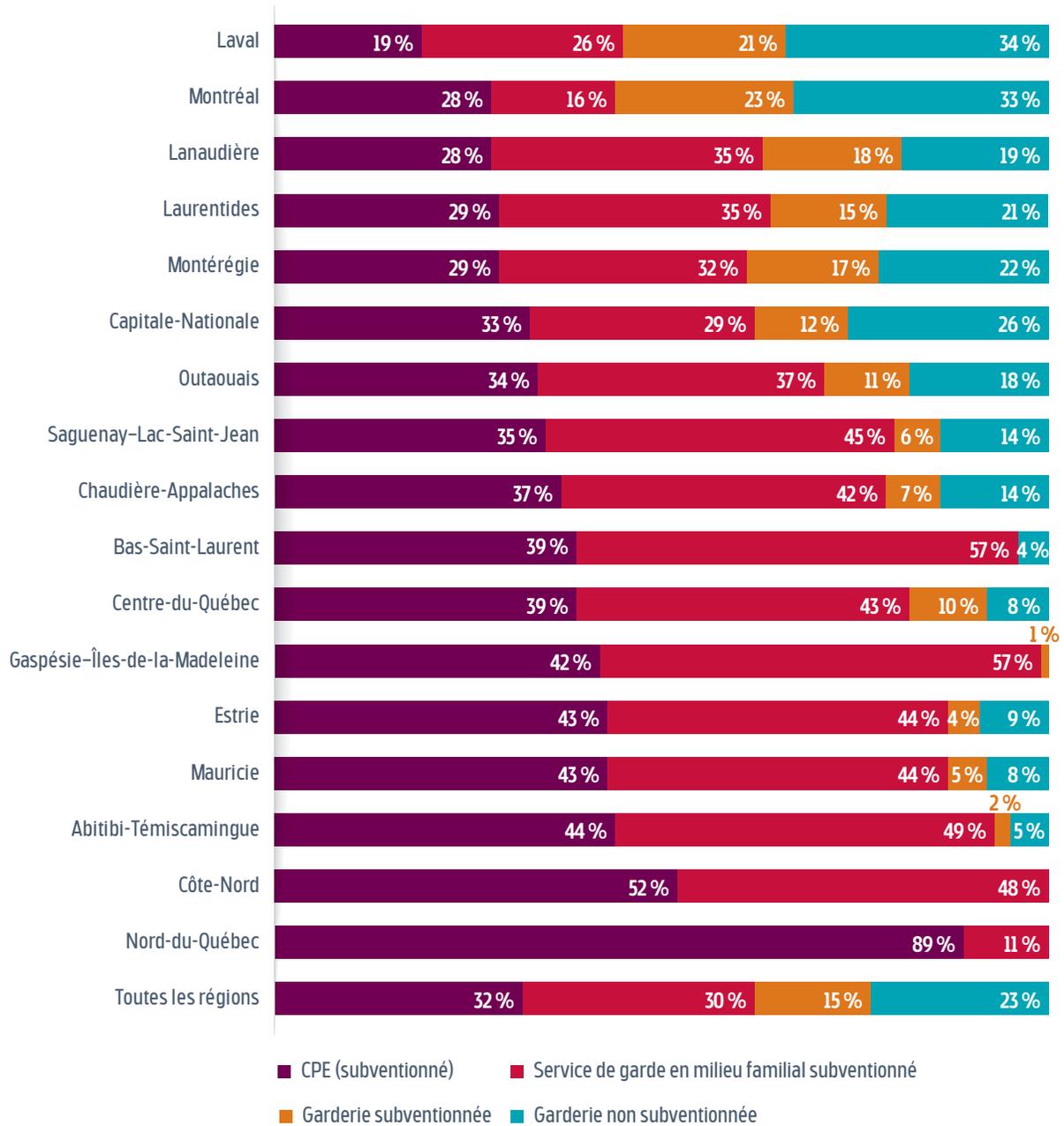
2. Un grand nombre de garderies non subventionnées ont été créées au cours des cinq dernières années.

Source : Ministère de la Famille.

### Variation de l'offre de services de garde selon les régions

26 L'offre de services de garde subventionnés par le ministère de la Famille diffère d'une région administrative à l'autre. La figure 1 présente un portrait de la distribution de l'offre par région administrative au 28 novembre 2019. Ce portrait montre que les régions administratives de Laval et de Montréal comptent proportionnellement beaucoup moins de places subventionnées (CPE, garderie subventionnée et service de garde en milieu familial subventionné) que le reste du Québec.

**FIGURE 1** Distribution des places en service de garde par région administrative au 28 novembre 2019



## CONSTAT 2

Les enfants de familles à faible revenu sont sous-représentés dans les centres de la petite enfance des régions administratives de Laval et de Montréal.

### Qu'avons-nous constaté ?

27 Dans les régions administratives de Laval et de Montréal, les quartiers défavorisés comptent une proportion moins élevée de places en CPE que les quartiers mieux nantis. De plus, un nombre considérable d'enfants issus de familles à faible revenu sont en attente d'une place en CPE.

28 Pourtant, l'un des objectifs de la création de ce type de service de garde était de contribuer au développement et à l'égalité des chances de tous les enfants, notamment de ceux subissant les effets néfastes de la pauvreté.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

29 Depuis sa création en 1997, le ministère de la Famille s'appuie sur les services de garde subventionnés, notamment les CPE, afin de contribuer au développement et à l'égalité des chances des enfants, en particulier de ceux qui subissent les effets néfastes de la pauvreté. En effet, l'adoption en 1997 de la politique familiale du gouvernement du Québec intitulée *Nouvelles dispositions de la politique familiale – Les enfants au cœur de nos choix* a entraîné la mise sur pied du programme de places à contribution réduite et la création des CPE. Cette politique mentionne notamment le rapport du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu intitulé *Chacun sa part*, publié en 1996, selon lequel les services de garde de qualité sont en nombre insuffisant et les familles à faible revenu éprouvent de nombreuses difficultés à s'acquitter des frais d'inscription.

30 Également, selon plusieurs études menées dans différents pays, la fréquentation d'un service de garde de qualité a un effet bénéfique sur le développement et la réussite scolaire des enfants, en particulier chez ceux issus d'un milieu défavorisé, qui sont plus vulnérables sur le plan de la réussite scolaire. Or, des études ont démontré qu'au Québec, les enfants issus de familles à faible revenu fréquentent moins souvent un service de garde éducatif à l'enfance que ceux issus d'une famille ayant un revenu plus élevé.

31 En 2019, le nombre d'enfants âgés de 0 à 5 ans était d'environ 525 000 au Québec. Selon les données fiscales de l'année 2018, près de 63 000 enfants de 0 à 5 ans, soit presque 12 %, étaient issus d'une famille dont le revenu s'élevait à 25 000 dollars<sup>2</sup> ou moins, incluant environ 24 000 qui faisaient partie d'une famille prestataire de l'aide sociale. En outre, plus du tiers de ces 63 000 enfants habitaient les régions administratives de Laval et de Montréal.



Plus du tiers des 63 000 enfants du Québec âgés de 5 ans ou moins dont les parents ont un revenu inférieur à 25 000 dollars habitent à Laval ou à Montréal.

## Ce qui appuie notre constat

### Proportion moins élevée de places en CPE dans les quartiers défavorisés

32 En plus des disparités régionales dans l'offre de services de garde subventionnés présentés à la figure 1, nous avons constaté que dans les quartiers défavorisés des régions de Laval et de Montréal, la répartition des places offertes en CPE diffère considérablement de celle des autres régions administratives du Québec. Le tableau 3 présente la répartition des places offertes en CPE dans certaines régions administratives du Québec, dont Laval et Montréal, en fonction de l'indice de défavorisation matérielle des quartiers.

#### Indice de défavorisation matérielle

L'indice de défavorisation matérielle de l'Institut national de santé publique du Québec est composé des caractéristiques socioéconomiques des individus habitant une unité géographique. Il est basé sur les données du recensement de 2016 concernant le niveau d'éducation, le taux d'emploi et le revenu des individus.

2. Tout revenu présenté dans le présent rapport est un montant brut (avant impôts et déductions). Les données sur le revenu des familles utilisées dans le cadre de nos travaux sont celles de l'année civile 2018, soit les dernières rendues disponibles par Revenu Québec.

**TABLEAU 3** Répartition des places offertes en CPE au 28 novembre 2019 selon l'indice de défavorisation matérielle des quartiers dans certaines régions administratives du Québec

Indice de défavorisation matérielle	Proportion des places en CPE (%)						
	Laval	Montréal	Capitale-Nationale	Chaudière-Appalaches	Saguenay-Lac-Saint-Jean	Abitibi-Témiscamingue	Ensemble du Québec
Favorisé et très favorisé	27	37	35	35	33	24	33
Moyen	15	26	34	38	23	63	29
Défavorisé et très défavorisé	19	23	42	45	46	59	36
Écart entre les quartiers plutôt favorisés et ceux plutôt défavorisés	42	61	(17)	(22)	(28)	(59)	(8)

33 Par exemple, au 28 novembre 2019, dans les milieux considérés comme défavorisés ou très défavorisés de la région administrative de Montréal, 23 % des places offertes en service de garde étaient en CPE, comparativement à 37 % dans les milieux considérés comme favorisés ou très favorisés. Les quartiers favorisés de Montréal comptaient donc 61 % plus de CPE que les quartiers défavorisés.

#### Exemple de disparité entre les milieux

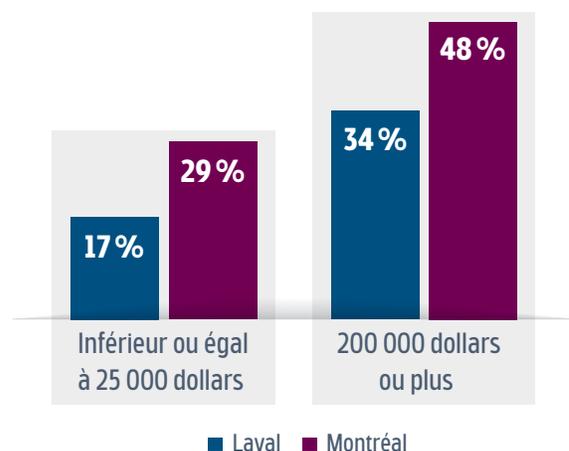
Dans les quartiers Parc-Extension et Saint-Michel, ainsi que dans l'arrondissement Montréal-Nord, où le revenu médian des familles ayant un enfant âgé de 5 ans ou moins était de 38 000 dollars en 2018 (comparativement à 82 000 dollars au Québec), le nombre de places offertes peut être jusqu'à 85 % plus élevé dans les garderies non subventionnées que dans les CPE. Dans ces trois quartiers défavorisés, il y a en moyenne une place en CPE pour sept enfants, comparativement à une place pour trois enfants dans un quartier plus aisé de Montréal (Westmount).

### Sous-représentation des enfants issus d'un milieu défavorisé dans les CPE

34 Selon les données fiscales de l'année 2018, le revenu médian des familles du Québec ayant au moins un enfant âgé de 5 ans ou moins était de 82 000 dollars, alors que celui des familles dont l'enfant fréquentait un CPE, une garderie subventionnée ou un service de garde en milieu familial subventionné était respectivement d'environ 98 000 dollars, 87 000 dollars et 80 000 dollars. Même si les frais de garde sont identiques, il existe donc un écart entre les revenus des familles selon le type de service de garde.

35 À Laval et à Montréal, nous avons constaté d'importants déséquilibres dans la répartition des enfants selon le revenu des familles au sein de chaque type de service de garde. Par exemple, les enfants dont les parents ont un revenu familial annuel inférieur ou égal à 25 000 dollars sont moins présents dans les CPE (17 % pour Laval et 29 % pour Montréal) que les enfants dont les parents ont un revenu familial de 200 000 dollars ou plus (34 % pour Laval et 48 % pour Montréal).

Fréquentation des CPE par les enfants selon le revenu des familles



36 Le tableau 4 présente le type de service de garde fréquenté par les enfants, selon le revenu des familles, dans les régions de Laval et de Montréal ainsi que dans les autres régions du Québec.

**TABLEAU 4** Type de service de garde fréquenté par les enfants au 28 novembre 2019 selon le revenu des familles<sup>1</sup>

Tranche de revenu familial	CPE			Garderie subventionnée			Service de garde en milieu familial subventionné			Garderie non subventionnée		
	Laval	Montréal	Autres régions du Québec	Laval	Montréal	Autres régions du Québec	Laval	Montréal	Autres régions du Québec	Laval	Montréal	Autres régions du Québec
<b>Plus de 200 000 \$</b>												
Nombre d'enfants	231	2 371	3 191	165	1 088	1 199	75	193	1 187	205	1 249	1 927
Proportion d'enfants	34 %	48 %	42 %	25 %	22 %	16 %	11 %	4 %	16 %	30 %	26 %	26 %
<b>Plus de 125 000 \$ à 200 000 \$</b>												
Nombre d'enfants	821	4 573	14 991	634	2 094	5 356	503	781	8 765	760	2 531	6 910
Proportion d'enfants	30 %	46 %	42 %	23 %	21 %	15 %	19 %	8 %	24 %	28 %	25 %	19 %
<b>Plus de 80 000 \$ à 125 000 \$</b>												
Nombre d'enfants	962	4 683	20 933	878	2 888	7 233	877	1 535	17 641	1 002	2 562	7 851
Proportion d'enfants	26 %	40 %	39 %	24 %	25 %	13 %	23 %	13 %	33 %	27 %	22 %	15 %
<b>Plus de 50 000 \$ à 80 000 \$</b>												
Nombre d'enfants	501	3 510	10 738	743	3 011	3 906	791	2 030	12 110	677	2 266	3 526
Proportion d'enfants	19 %	32 %	35 %	27 %	28 %	13 %	29 %	19 %	40 %	25 %	21 %	12 %
<b>Plus de 25 000 \$ à 50 000 \$</b>												
Nombre d'enfants	327	2 929	5 813	553	2 914	2 239	566	2 243	6 749	570	2 275	2 370
Proportion d'enfants	16 %	28 %	34 %	28 %	28 %	13 %	28 %	22 %	39 %	28 %	22 %	14 %
<b>25 000 \$ ou moins</b>												
Nombre d'enfants	214	2 349	5 204	337	2 482	1 488	439	1 930	4 965	282	1 309	1 155
Proportion d'enfants	17 %	29 %	41 %	26 %	31 %	11 %	35 %	24 %	39 %	22 %	16 %	9 %

1. Les données sur le revenu des familles utilisées dans le cadre de nos travaux sont celles de l'année civile 2018, soit les dernières rendues disponibles par Revenu Québec.

37 Environ 22 % des enfants de Laval (282) et 16 % des enfants de Montréal (1 309) dont les parents ont un revenu annuel de 25 000 dollars ou moins fréquentent un service de garde non subventionné. Ils ne peuvent donc pas bénéficier d'une place à contribution réduite. Un couple ayant deux enfants, par exemple, aura ainsi à déboursier 1 381 dollars de plus par année s'il envoie ses enfants dans un service de garde non subventionné à 40 dollars par jour plutôt que dans un service de garde subventionné.

## Nombre considérable d'enfants de familles à faible revenu en attente d'une place subventionnée

38 Au Québec, le revenu médian des familles dont l'enfant n'avait pas de place dans le réseau et était en attente d'une place en CPE sur La Place 0-5 au 28 novembre 2019 s'élevait à 86 500 dollars. Dans le cas de 11 % de ces enfants (4 000), le revenu familial était de 25 000 dollars ou moins. Le tableau 5 présente, pour certains quartiers défavorisés de Montréal, le nombre d'enfants qui étaient en attente d'une place en CPE et qui n'avaient pas de place ailleurs dans le réseau des services de garde au 28 novembre 2019. Il inclut également une comparaison entre le revenu médian de ces familles et celui des familles dont l'enfant occupait une place, selon le type de service de garde fréquenté. Le revenu médian des familles qui étaient en attente d'une place est inférieur à celui des familles dont l'enfant fréquentait un CPE. Par exemple, le revenu médian des familles des 362 enfants en attente d'une place en CPE dans le quartier de LaSalle était d'environ 59 000 dollars. Parmi elles, 25 % avaient un revenu familial de moins de 25 000 dollars. Pourtant, le revenu médian des familles dont l'enfant fréquentait un CPE du quartier était d'environ 80 000 dollars.

**TABLEAU 5** Information sur le revenu médian des familles et le nombre d'enfants en attente d'une place en CPE pour certains quartiers défavorisés de la région de Montréal au 28 novembre 2019

Quartier	Revenu médian des familles <sup>1</sup> (\$)				Nombre d'enfants du quartier en attente d'une place dans un CPE et ne fréquentant aucun service de garde reconnu
	Enfant en CPE <sup>2</sup>	Enfant en garderie subventionnée <sup>2</sup>	Enfant en service de garde en milieu familial <sup>2</sup>	Enfant du quartier en attente d'une place dans un CPE et ne fréquentant aucun service de garde reconnu	
Montréal-Nord	44 949	40 623	40 430	41 063	312
Saint-Michel	58 771	43 224	38 928	43 540	180
LaSalle	80 029	61 329	53 017	58 601	362
<b>Ensemble du Québec</b>	<b>97 631</b>	<b>86 864</b>	<b>79 796</b>	<b>86 507</b>	<b>37 042</b>

1. Les données sur le revenu des familles utilisées dans le cadre de nos travaux sont celles de l'année civile 2018, soit les dernières rendues disponibles par Revenu Québec.

2. Ces enfants n'habitent pas nécessairement dans le quartier où se situe le service de garde qu'ils fréquentent.

39 Également, dans l'ensemble du Québec, 1 600 enfants dont les parents étaient prestataires de l'aide sociale étaient en attente d'une place dans un service de garde subventionné au 28 novembre 2019. Or, seules les places subventionnées permettent de bénéficier de l'aide financière du ministère de la Famille.

---

### **Aide financière**

Les familles prestataires du Programme d'aide sociale ou de certains autres programmes du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale peuvent bénéficier de services de garde gratuits pour leur enfant lorsqu'il fréquente un service de garde subventionné.

## CONSTAT 3

Le guichet unique La Place 0-5 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.

### Qu'avons-nous constaté ?

40 Certains services de garde reconnus par le ministère de la Famille ne respectent pas leur obligation légale de recourir exclusivement aux inscriptions portées à La Place 0-5 pour pourvoir leurs places. Par ailleurs, les services de garde n'ont pas l'obligation de respecter, en fonction de leur capacité d'accueil, le positionnement des enfants sur les listes fournies par La Place 0-5 lorsqu'ils ont des places à combler.

41 L'information disponible sur La Place 0-5 n'est pas suffisante pour permettre aux parents de prendre une décision éclairée quant au choix du service de garde pour leur enfant.



42 Cette information manque d'ailleurs de fiabilité puisque ce n'est pas l'ensemble des services de garde qui effectuent systématiquement les mises à jour nécessaires lors de l'attribution d'une place à un enfant.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

43 Le ministère de la Famille a investi près de 2 millions de dollars dans la mise en service de La Place 0-5, qui, depuis septembre 2018, est légalement le seul guichet d'accès pour tous les types de services de garde reconnus. La Place 0-5 est donc la seule porte d'entrée permettant aux parents d'inscrire leurs enfants auprès de ceux-ci. Le guichet unique permet aux parents d'accéder à de l'information provenant des services de garde qui y sont inscrits, de s'inscrire sur les listes d'attente de CPE et de garderies subventionnées ou non subventionnées, ou encore d'obtenir les coordonnées de services de garde en milieu familial qui s'y affichent, et ce, en un seul et même endroit.

44 Selon la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, les services de garde reconnus doivent obligatoirement choisir parmi les enfants inscrits à La Place 0-5 pour combler leurs places disponibles. Le guichet unique leur permet entre autres d'effectuer une gestion centralisée et personnalisée de leur liste d'attente. Cette liste doit toutefois être à jour pour permettre aux services de garde de combler leurs places. Selon cette même loi, ils sont libres d'accepter ou de refuser de recevoir un enfant dans leur installation sans que le ministère puisse intervenir.

## Ce qui appuie notre constat

### Non-respect des obligations légales et du positionnement des enfants sur les listes fournies par La Place 0-5

45 Plus de 16 000 prestataires de services de garde du réseau (à l'exception de ceux établis sur un territoire autochtone) ont deux obligations légales à respecter en ce qui a trait à La Place 0-5. En premier lieu, ils ont l'obligation d'adhérer au guichet unique. Or, depuis septembre 2018, La Place 0-5 génère une liste des contrevenants destinée au ministère de la Famille. Malgré plusieurs rappels effectués par ce dernier, leur nombre s'élevait toujours à 114 en avril 2020.

46 En second lieu, depuis septembre 2018, les prestataires de services de garde ont l'obligation légale de recourir exclusivement à La Place 0-5 pour combler leurs places. Selon nos travaux réalisés entre septembre 2018 et novembre 2019, environ 30 000 enfants (dont environ 5 000 dans le cas des CPE) ont obtenu une place alors qu'ils n'étaient pas inscrits au guichet unique, ce qui n'est pas conforme à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. De plus, bien que la loi spécifie qu'il n'existe qu'un seul guichet d'accès aux services de garde au Québec, une autre plateforme Web permet à ceux-ci de combler leurs places et se veut un point de rencontre des services de garde et des parents, ce qui peut porter à confusion pour ces derniers.

47 Par ailleurs, bien que La Place 0-5 soit la seule porte d'entrée des parents pour avoir accès à l'ensemble des services de garde reconnus, le ministère ne précise toutefois pas la façon dont les services de garde doivent gérer leur liste d'attente. Ces derniers ont la liberté de sélectionner les enfants en fonction de leur politique d'admission et de leurs besoins (ex. : place disponible dans un certain groupe d'âge), sans tenir compte de l'ordre proposé par le guichet unique dans leur liste d'attente. Les lacunes liées aux politiques d'admission des services de garde sont présentées au constat 4.

## Manque d'information sur La Place 0-5 pour les parents

48 Dans sa forme actuelle, qui a été approuvée par le ministère de la Famille, le guichet unique n'offre pas aux parents l'information qui leur permettrait de prendre une décision éclairée quant au choix du service de garde dans lequel inscrire leur enfant, ainsi que d'estimer la probabilité pour celui-ci d'obtenir une place et le délai d'attente. Actuellement, La Place 0-5 :

- n'indique pas le nombre de places disponibles dans les services de garde ;
- n'indique pas le nombre d'enfants inscrits sur les listes d'attente des services de garde ;
- n'affiche pas le positionnement des enfants sur les listes d'attente ;
- n'indique pas clairement aux parents que les services de garde ne sont pas dans l'obligation de respecter la position des enfants pour combler leurs places ;
- ne donne aucune information sur les plaintes ou les résultats d'inspection du ministère concernant les services de garde, alors que, d'après ce dernier, certains parents s'appuient sur de tels renseignements pour faire leur choix.

Au 28 novembre 2019, le nombre moyen d'enfants sur la liste d'attente d'un CPE était d'environ 300, et d'un peu plus de 200 pour une garderie subventionnée.



## Absence de mises à jour de l'information par les services de garde sur La Place 0-5

49 Au 28 novembre 2019, 2 400 services de garde n'avaient pas mis à jour le statut des enfants qui fréquentaient leur installation, alors qu'il est de leur responsabilité de le faire. Cette mise à jour permet, à la suite de la confirmation des parents, de faire disparaître le nom de ces enfants de l'ensemble des listes d'attente auxquelles ils sont inscrits. Il en découle que, à cette même date, près de 30 % des enfants étaient considérés comme en attente sur La Place 0-5, alors qu'ils avaient déjà une place dans un service de garde. En confirmant que les enfants fréquentent leur installation, les services de garde obtiendraient pourtant des listes d'attente plus représentatives de la réalité et plus utiles. Le processus d'inscription à La Place 0-5 et le détail des différents statuts que peuvent y avoir les enfants sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

## Dépendance du ministère de la Famille envers le fournisseur de La Place 0-5

50 La Place 0-5 est une plateforme Web développée pour faciliter la gestion de l'accès aux services de garde. L'investissement initial du ministère de la Famille pour le développement de ce site Internet a été de 998 750 dollars pour créer l'interface utilisée par les CPE et les garderies. Par la suite, lors de l'intégration des services de garde en milieu familial trois ans plus tard, le ministère a dû déboursier un montant similaire, soit 996 010 dollars, afin d'adapter la plateforme à ces changements.

51 Cependant, le ministère n'est pas propriétaire de l'application Web de La Place 0-5, et la Coopérative Enfance Famille, à qui il a délégué la gestion du guichet unique, n'en est propriétaire qu'en partie. Une portion importante de celle-ci appartient à un tiers fournisseur, qui est une entreprise privée. Le partenariat que le ministère a conclu avec la coopérative le place dans une situation de dépendance envers ce fournisseur, car advenant une résiliation de l'entente, les données du guichet unique lui seraient remises, mais l'application Web serait perdue, à moins que le ministère en achète les droits.

## CONSTAT 4

L'encadrement des services de garde par le ministère de la Famille est largement insuffisant pour optimiser l'accès des familles aux services de garde, notamment lorsque leur enfant a des besoins particuliers.

### Qu'avons-nous constaté ?

52 L'encadrement des politiques d'admission des services de garde subventionnés effectué par le ministère de la Famille est minimaliste. Cela fait en sorte que l'accès à ces derniers est limité pour de nombreuses familles qui ne satisfont pas à leurs critères d'admission, et ce, sans que le ministère ne soit mis au courant. Ces services de garde sont pourtant majoritairement subventionnés par celui-ci. Pour l'exercice financier 2018-2019, il a subventionné les CPE à 87% et les garderies subventionnées à 84,5%.

53 De plus, le ministère ne dispose pas d'un portrait d'ensemble des critères d'admission utilisés par les services de garde qu'il subventionne. Sans cette information, il ne peut évaluer l'impact des critères d'admission sur l'accessibilité aux services de garde subventionnés.

54 Finalement, le ministère n'a aucune assurance que les allocations accordées aux services de garde subventionnés<sup>3</sup> pour faciliter l'accès ou l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers sont utilisées adéquatement et ont l'effet escompté. C'est le cas notamment de l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé, dans laquelle 470 millions de dollars ont été investis pour les exercices financiers 2014-2015 à 2018-2019.

**470 millions de dollars** ont été investis pour l'intégration d'enfants handicapés sans encadrement suffisant.



3. Il est à noter que ces allocations ne sont pas offertes aux services de garde non subventionnés.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

55 Les services de garde sont libres de choisir les critères qui sont inclus dans leur politique d'admission. Puisque l'attribution des places se fait notamment en fonction de ces critères, l'accès à un service de garde peut être compromis pour certaines clientèles. En effet, les enfants qui répondent aux critères se retrouvent en haut des listes d'attente. Toutefois, si les services de garde ont encore des places disponibles, ils peuvent les offrir à des enfants qui ne répondent à aucun critère.

56 Le ministère de la Famille doit disposer d'un portrait d'ensemble des critères d'admission de son réseau des services de garde pour s'assurer que l'offre de places est arrimée aux besoins des familles et qu'aucun enfant n'est exclu de manière indue en raison de ces critères.

57 Également, en l'absence de contrôle de l'utilisation des allocations de la part du ministère, des enfants ayant des besoins particuliers, notamment ceux présentant un handicap ou vivant une situation familiale difficile, pourraient ne pas recevoir le soutien dont ils ont besoin pour accéder à un service de garde et s'y intégrer. Les principales allocations pertinentes dans le cadre du mandat sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

## Ce qui appuie notre constat

### Encadrement insuffisant des politiques d'admission

58 Le ministère de la Famille ne détient pas suffisamment d'information pour évaluer l'impact des critères d'admission sur l'accessibilité. En effet, l'accès aux services de garde subventionnés peut être restreint pour un grand nombre de familles en raison des critères inclus dans les politiques d'admission de ces derniers. Par exemple, nous avons constaté lors de notre audit qu'un CPE possédait 11 critères d'admission, notamment :

- être le petit-enfant ou le neveu d'un employé ;
- être l'enfant de la famille d'un ancien employé ;
- être le frère ou la sœur d'un enfant fréquentant une école en particulier.

#### **Obligations des services de garde envers le ministère de la Famille concernant les politiques d'admission**

Les services de garde, à l'exception de ceux en milieu familial, sont tenus de fournir au ministère un document décrivant leurs règles d'organisation de la prestation des services de garde. Dans celles-ci se trouve leur politique d'admission, qui inclut des critères servant à déterminer l'ordre d'admission des enfants et les priorités accordées. De plus, les services de garde doivent informer le ministère de tout changement apporté à leur politique d'admission et à leurs critères. Ces derniers peuvent varier d'un service de garde à l'autre.

59 Le tableau 6 présente quelques-uns de ces critères ainsi que la proportion d'installations qui les utilisent.

**TABLEAU 6** Exemples de critères d'admission et de leur taux d'utilisation au sein des installations

Critère	CPE (%)	Garderies subventionnées (%)	Garderies non subventionnées (%)
<b>Fratrie (frère et sœur)</b>	99,3	99,6	99,9
<b>Enfant d'un employé du service de garde</b>	88,7	73,7	8,3
<b>Enfant dont un membre de la famille étudie ou travaille dans un établissement d'enseignement, une entreprise ou un organisme particuliers<sup>1</sup></b>	26,5	11,1	2,6
<b>Famille élargie<sup>2</sup></b>	30,8	42,7	2,8
<b>Enfant dont un membre de la famille fait partie de la direction ou du conseil d'administration, ou qui est recommandé par ceux-ci</b>	4,0	8,0	0,5
<b>Enfant recommandé par un parent dont l'enfant occupe une place dans le service de garde ou par un employé du service de garde</b>	0,7	26,7	1,5

1. Ce critère inclut également les enfants dont un membre de la famille a par le passé étudié ou travaillé dans un établissement d'enseignement, une entreprise ou un organisme particuliers.

2. Ce critère comprend notamment les membres de la famille (hormis les frères et sœurs) des enfants fréquentant le service de garde (ex. : cousins, cousines), de même que les membres de la famille (hormis les enfants) des employés du service de garde (ex. : neveux, nièces et petits-enfants). Il inclut également la famille des enfants ayant déjà fréquenté le service de garde ou des anciens employés.

60 Les critères les plus communs favorisent les fratries et les enfants des employés du service de garde. Par ailleurs, les CPE et les garderies subventionnées utilisent beaucoup plus de critères d'admission (cinq en moyenne) pouvant réduire leur accessibilité que les garderies non subventionnées (un seul en moyenne). D'ailleurs, plus de 10 % des installations de CPE et de garderies subventionnées utilisent au moins huit critères, alors que plus de 90 % des garderies non subventionnées en appliquent deux ou moins.

61 Comme mentionné précédemment, les CPE ont vu le jour à la suite de la publication du livre blanc sur les nouvelles dispositions de la politique familiale en 1997, notamment en vue d'aider les enfants subissant les effets néfastes de la pauvreté. Plus de 20 ans plus tard, seulement la moitié (825) des installations de CPE utilisent des critères permettant de prioriser les enfants issus d'un milieu défavorisé dans leur politique d'admission.

62 Au 28 novembre 2019, environ 30 % des enfants admis dans un CPE répondaient à au moins un des critères d'admission suivants : fratrie, enfant d'un employé du service de garde, enfant dont le parent étudie ou travaille dans un établissement d'enseignement, une entreprise ou un organisme particuliers. Dans le cas de certains CPE, cette proportion excédait 90 %.

63 Ainsi, une proportion importante des enfants ont un accès limité aux services de garde subventionnés puisqu'ils ne répondent pas aux critères d'admission accordant les priorités d'accès aux places disponibles. Le ministère de la Famille n'effectue aucune analyse pour connaître les conséquences de l'application des critères d'admission, notamment pour les enfants qui ne répondent à aucun d'entre eux. Les principales lacunes constatées dans les mesures de contrôle sont expliquées ci-après.

<b>Lacune</b>	<b>Description</b>
Absence d'encadrement pour l'élaboration de politiques d'admission	Aucune directive n'a été donnée aux services de garde par le ministère de la Famille pour les encadrer dans l'élaboration des critères de leur politique d'admission. Ainsi, les politiques d'admission sont laissées à la discrétion du conseil d'administration des CPE ou de la direction des garderies subventionnées.
Absence de contrôle de l'acceptabilité des politiques d'admission et de leurs critères	Lors de la délivrance ou du renouvellement de leur permis, ainsi qu'en cas de modification de leur politique d'admission, les CPE et les garderies subventionnées sont tenus de remettre cette dernière au ministère, qui s'assure uniquement de son existence, mais ne valide pas la pertinence et le bien-fondé des critères.
Aucun portrait complet de l'ensemble des critères des services de garde	En l'absence d'une vision d'ensemble des critères utilisés, le ministère ne peut pas assurer la cohérence entre les priorités d'admission et les besoins des parents.
Aucune analyse de l'impact du cumul des critères d'admission sur l'accessibilité aux services de garde par secteur	Le ministère n'effectue aucune analyse de l'impact du cumul de critères dans les politiques d'admission des services de garde subventionnés sur l'accès des familles qui n'y répondent pas. Il ne s'assure pas que les critères d'admission des services de garde n'excluent pas certains enfants sur un territoire donné, dont des enfants vivant dans un contexte de précarité socio-économique. Par ailleurs, il ne dispose pas de toute l'information qui pourrait lui permettre de cibler les familles vivant dans un tel contexte.
Aucun suivi des critères d'admission qui sont affichés sur La Place 0-5	Le ministère ne s'assure pas que les critères des politiques d'admission utilisés sur La Place 0-5 pour établir les priorités d'admission des enfants sont identiques à ceux qui lui sont transmis dans le cadre de la délivrance ou du renouvellement de permis des services de garde. De plus, un prestataire de services de garde peut demander l'ajout de critères d'admission aux responsables de La Place 0-5 sans fournir de preuve de l'acceptation de ces changements par le ministère.
Aucune information sur les refus d'admission ou les expulsions d'enfants	Aucune reddition de comptes n'est exigée des services de garde au sujet de la sélection, du refus ou de l'expulsion d'enfants. Le ministère n'exerce aucun contrôle à ce sujet, sauf en cas de plainte.

## Absence de contrôle de la mise en œuvre des protocoles d'entente avec le réseau de la santé

64 Depuis 2002, le ministère de la Famille offre une allocation compensatoire aux CPE, à quelques services de garde en milieu familial subventionnés (par l'entremise des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial) ainsi qu'aux garderies subventionnées (depuis 2005) qui acceptent de réserver jusqu'à 3 % (bureau coordonnateur de la garde en milieu familial) ou jusqu'à 5 % (CPE et garderies subventionnées) de leurs places à des enfants recommandés par des centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et des centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS). Cette allocation est versée uniquement pour les places réservées qui demeurent vacantes. Au cours de l'exercice financier 2017-2018, l'équivalent d'environ 1 800 places à temps complet ont été réservées et près de 700 installations de services de garde et bureaux coordonnateurs ont reçu l'allocation compensatoire pour des places non utilisées, pour un montant total d'environ 5,9 millions de dollars, dans le cadre des protocoles d'entente entre les services de garde, les CISSS et les CIUSSS<sup>4</sup>. Pourtant, le ministère n'exerce aucun contrôle ou suivi de la mise en œuvre et du respect de ces protocoles d'entente.

### Objectifs des protocoles d'entente

Ces protocoles visent à favoriser l'accès des enfants jugés vulnérables en raison de leur situation familiale (ex. : exposition à une situation de violence) ou personnelle (ex. : handicap ou difficultés de développement) à une place en service de garde. L'allocation compensatoire est versée lorsque les places réservées n'ont pu être comblées pour une période donnée.

65 Notre analyse des données d'un CISSS et d'un CIUSSS révèle qu'au 17 février 2020, 150 enfants vulnérables étaient en attente d'une place dans le cadre de ces protocoles, alors que plus de 60 places réservées n'avaient pas été comblées. Ces places, demeurées vacantes, ont donc été subventionnées par le ministère. Les places n'ont pu être comblées, notamment parce que les services de garde ne disposaient pas de places réservées correspondant au groupe d'âge des enfants ou qu'ils n'avaient pas la capacité d'accueillir des enfants présentant certains types de vulnérabilité.

66 Ce phénomène n'est d'ailleurs pas isolé, puisque nous avons constaté, pour l'exercice 2017-2018, que le taux d'occupation des places réservées était de 50 % et moins dans 293 des 894 installations ou bureaux coordonnateurs ayant des protocoles d'entente en vigueur au Québec. Près de 4 millions de dollars ont ainsi été répartis entre plus d'un tiers des installations et bureaux coordonnateurs pour des places non utilisées. Le tableau 7 présente le portrait de l'utilisation de ces places pour l'exercice financier 2017-2018.

4. Publié en 2002, le document encadrant l'implantation des protocoles est intitulé *Protocole CLSC-CPE – Guide d'implantation, entente-cadre et protocole type*.

**TABLEAU 7** Utilisation des places réservées dans les services de garde pour les CISSS et les CIUSSS en 2017-2018

Taux d'occupation des places réservées (%)	Nombre d'installations ou de bureaux coordonnateurs	Allocations versées pour des places réservées demeurées vacantes (\$)
0	107	1 150 307
1 à 25	68	1 215 635
26 à 50	118	1 530 738
51 à 75	143	1 296 005
76 à 99	258	682 861
100	200	0
<b>Total</b>	<b>894</b>	<b>5 875 546</b>

67 Les principales lacunes des mesures de contrôle du ministère de la Famille en lien avec les protocoles d'entente sont expliquées ci-après.

Lacune	Description
Aucune connaissance des besoins des enfants suivis par les CISSS et les CIUSSS	<p>Le ministère de la Famille recueille, par l'intermédiaire des rapports financiers annuels des services de garde, des données sur le nombre de places réservées occupées et non occupées afin de calculer le montant de l'allocation compensatoire devant leur être accordée.</p> <p>Cependant, il ne recueille pas de données et ne produit pas d'analyse concernant les besoins de la population visée par les protocoles d'entente. Il n'analyse notamment pas la répartition géographique et les caractéristiques (ex. : âge, type de vulnérabilité) des enfants en attente pour les comparer à celles des places réservées. De ce fait, le ministère n'est pas en mesure de déterminer si les places réservées permettent d'accueillir tous les enfants recommandés par les CISSS et les CIUSSS, quel que soit leur profil.</p>
Absence de mise à jour des documents encadrant les protocoles d'entente et aucune évaluation récente de leur mise en œuvre ainsi que de leurs retombées	<p>Aucune mise à jour de l'entente-cadre et du guide d'implantation du protocole d'entente n'a été effectuée depuis leur élaboration en 2002. Le ministère de la Famille n'a pas réévalué le pourcentage maximal de 5 % de places réservées afin de s'assurer qu'il correspond aux besoins des CISSS et des CIUSSS ainsi qu'à la capacité d'accueil des services de garde.</p> <p>Le <i>Rapport d'évaluation de l'entente-cadre et des protocoles CLSC-CPE</i>, publié en 2008, est la seule évaluation qui a été réalisée par le ministère.</p>
Aucun mécanisme de coordination entre le ministère de la Famille, le ministère de la Santé et des Services sociaux, les CISSS et les CIUSSS	<p>Le ministère de la Famille n'exige aucune information concernant les protocoles d'entente de la part du ministère de la Santé et des Services sociaux ou des CISSS et des CIUSSS qui coordonnent leur mise en œuvre.</p> <p>Le ministère de la Famille n'est donc pas en mesure de s'assurer que les places réservées par les CPE et les garderies subventionnées sont en nombre suffisant et répondent aux besoins des enfants, de leurs parents, ainsi que des CISSS et des CIUSSS.</p>

## Encadrement insuffisant de l'utilisation de l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé

68 Le ministère de la Famille n'a pas l'assurance que les sommes allouées aux services de garde subventionnés dans le cadre de l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé, soit 470 millions de dollars pour les exercices financiers 2014-2015 à 2018-2019, ont été utilisées à bon escient. En effet, il autorise les services de garde à utiliser cette allocation à d'autres fins que pour l'intégration de l'enfant handicapé pour lequel elle est versée. Toutefois, aucune reddition de comptes n'est exigée des services de garde à ce sujet. Ainsi, il ne s'assure pas que cette allocation est utilisée dans le respect de la Directive concernant l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé, ce qui peut faire en sorte d'ouvrir la porte à une mauvaise gestion de cette allocation.

### Directive concernant l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé

En vigueur depuis 2017<sup>5</sup>, la directive autorise l'utilisation de cette allocation à d'autres fins que pour l'intégration de l'enfant pour lequel elle a été versée. Elle précise également que, lorsque les dépenses prévues pour cet enfant sont inférieures aux sommes accordées par le ministère de la Famille, le prestataire de services de garde peut utiliser les sommes excédentaires afin de :

- financer des dépenses pour l'intégration d'un autre enfant handicapé, qu'il reçoive l'allocation ou non ;
- favoriser le développement global de tous les enfants inscrits au service de garde.

69 Aucune vérification systématique de la manière dont est dépensée l'allocation par les services de garde n'est réalisée, malgré les plaintes reçues. Entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 16 octobre 2019, plus de 120 plaintes reposant sur des allégations relatives à l'utilisation de l'allocation à d'autres fins que pour l'intégration de l'enfant handicapé ont été déposées.

---

5. Avant 2017, les règles budgétaires autorisaient les prestataires de services de garde à transférer l'allocation à d'autres fins que pour l'intégration d'un enfant handicapé, sans cependant spécifier lesquelles.

# CONSTAT 5

Le ministère de la Famille 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.

## Qu'avons-nous constaté ?

70 La 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.

71 Le ministère ne parvient pas non plus à respecter la planification établie quant à la création de nouvelles places en service de garde subventionné. Par exemple, en date de février 2020, près de la moitié des places autorisées par l'entremise des appels de projets de 2011 et de 2013 n'avaient toujours pas été créées, soit parce que les projets avaient été abandonnés par les demandeurs qui avaient reçu l'autorisation de créer ces places, soit parce qu'ils étaient toujours en cours de réalisation.

### Appel de projets

Il s'agit d'une procédure qui est lancée lorsque le ministère désire créer de nouvelles places en service de garde subventionné.

### Demandeurs

Il s'agit notamment d'entreprises privées à but lucratif dans le cas des services de garde subventionnés ou d'organismes à but non lucratif et de coopératives dans le cas des CPE qui répondent à l'appel de projets afin d'obtenir l'autorisation de créer des places.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

72 Une mauvaise estimation des besoins particuliers de chacun des territoires fait en sorte que certains se retrouvent avec un surplus de places et d'autres avec un déficit de places, ce qui peut rendre le retour sur le marché du travail difficile pour certains parents. Rappelons que 46 000 enfants étaient toujours en attente d'une place dans le réseau des services de garde au 28 novembre 2019.



### **Estimation du taux de couverture des territoires**

Afin d'évaluer dans quelle mesure l'offre de services de garde répond à la demande de places, le ministère de la Famille a divisé le Québec en 161 territoires pour réaliser ses calculs. Son objectif est qu'il n'y ait pas plus de 15 % des 161 territoires qui soient en déficit au 31 mars 2023, alors qu'actuellement le ministère estime ce taux à 32 %.

Pour le ministère, un territoire peut inclure plusieurs municipalités ou arrondissements et est jugé en équilibre lorsqu'il atteint un taux de couverture égal ou supérieur à 95 %. Le calcul des taux de couverture consiste à diviser le nombre total de places offertes dans les services de garde (CPE, garderies subventionnées, services de garde en milieu familial et garderies non subventionnées) par le nombre total de places demandées (enfants occupant une place en service de garde et enfants en attente d'une place). Voici les trois états possibles des territoires en fonction de leur taux de couverture :

- en déficit : taux de couverture de moins de 95 % ;
- en équilibre : taux de couverture entre 95 % et 105 % ;
- en surplus : taux de couverture de plus de 105 %.

## **Ce qui appuie notre constat**

### **Estimation des besoins imprécise et incomplète**

73 L'un des principaux outils utilisés par le ministère de la Famille lors de sa prise de décision pour la création de nouvelles places est le modèle d'estimation de l'offre et de la demande de places dans le réseau des services de garde. Cet outil se base sur des territoires trop vastes qui ne représentent pas les réalités locales. En effet, ces territoires peuvent comprendre plusieurs municipalités et arrondissements qui ont des réalités bien différentes. Une estimation reposant sur de plus petits territoires est en attente de réalisation par le ministère depuis 2015.

74 Nous avons effectué une simulation de l'offre et de la demande en nous basant sur les paramètres du ministère, mais en utilisant de plus petits territoires. Au 28 novembre 2019, les résultats démontraient que plus de 50 % des 110 territoires jugés en équilibre ou en surplus de places selon la dernière évaluation du ministère présentaient un déficit dans au moins une municipalité ou un arrondissement.

75 De plus, selon les estimations du ministère, les deux tiers des enfants qui étaient en attente au 30 avril 2019 (environ 22 000 enfants) habitaient dans des territoires jugés en équilibre ou en surplus de places.

76 Les places autorisées par le ministère de la Famille sont réparties en deux catégories, soit les enfants âgés de moins de 18 mois (poupons) et ceux de 18 mois et plus. Sans autorisation préalable du ministre, le transfert de places autorisées de l'une de ces catégories à l'autre par le service de garde n'est pas possible. Or, le modèle d'estimation du ministère ne tient pas compte des groupes d'âge dans le calcul de l'offre de places et de la demande des familles. La planification des places à créer est par conséquent imprécise.

77 De plus, lorsque le ministère calcule le nombre de places disponibles sur un territoire, il inclut à tort des places en service de garde en milieu familial qui sont en fait non disponibles pour diverses raisons, notamment un congé parental ou de maladie. Ainsi, au 30 avril 2019, selon le ministère, plus de 4 100 places étaient touchées par cette situation. Si elles avaient été prises en compte dans son modèle d'estimation, 12 territoires supplémentaires sur 161 auraient été considérés comme en déficit de places, soit 63 territoires au lieu de 51.

78 Finalement, le modèle d'estimation ne prend pas en compte, par exemple, l'impact du déploiement de la maternelle 4 ans.

## **Non-respect des objectifs du ministère de la Famille pour la création de places en CPE**

79 Le ministère de la Famille a lancé des appels de projets en 2011, en 2013, en 2018 et en 2019 pour la création de places subventionnées. Dans le cas des trois derniers, son objectif était que 85 % des places soient attribuées à des projets de CPE et 15 % à des projets de garderie subventionnée. En réalité, pour les CPE, cette proportion a été de 81 % en 2013, 71 % en 2018 et 64 % en 2019. L'objectif de 85 % du ministère n'a donc pas été atteint. Selon lui, cela est attribuable au manque de demandeurs dont les projets de création de places en CPE sont conformes à ses exigences. Le manque de projets fait en sorte que des localités qui devaient bénéficier de nouvelles places en ont obtenu moins, voire aucune.

80 Le ministère n'a effectué aucune analyse afin de connaître les causes du faible nombre de projets soumis par des demandeurs et n'a élaboré aucun plan d'action dans le but de le faire augmenter. De plus, il n'a pas évalué l'impact du changement apporté au Programme de financement des infrastructures, applicable aux nouvelles ententes de financement signées avec le ministère de la Famille à partir de décembre 2014, ce qui inclut donc les projets déjà autorisés, mais qui n'ont pas encore été financés. La contribution du ministère a alors été réduite à 50 % du coût admissible du projet (elle pouvait être augmentée à 75 % ou 100 % si le projet répondait à certains critères), tandis qu'elle était auparavant de 100 % pour tous les projets.

### Objectif du Programme de financement des infrastructures

Le programme sert à financer une partie ou la totalité des dépenses liées aux projets d'immobilisation des CPE.

Le coût de construction d'un bâtiment pour un CPE est subventionné par le ministère de la Famille à 50 % si le territoire dans lequel est implanté le service de garde est jugé en équilibre ou en surplus de places, à 75 % si le territoire est jugé en déficit de places et à 100 % dans certains cas particuliers<sup>6</sup>.

Afin de déterminer si un territoire est en déficit de places ou non, le ministère considère l'ensemble des places offertes dans tous les types de services de garde reconnus, qu'ils soient subventionnés ou non.

81 Le tableau 8 présente les cinq régions administratives du Québec où la proportion de places offertes en CPE était inférieure à la moyenne provinciale au 28 novembre 2019. Selon le ministère, seulement trois de ces régions présentaient un déficit de places dans un ou plusieurs de leurs territoires. Aucun territoire ne présentait de déficit à Laval ou à Montréal, et ce, quel que soit le type de service de garde. Par exemple, un nouveau promoteur qui désirerait implanter un CPE à Laval ne pourrait pas bénéficier d'un financement de 100 % du coût de construction de l'installation, car cette région n'est pas en déficit de places, et ce, même si la proportion de CPE y est moins élevée que dans le reste de la province et si certains quartiers sont défavorisés. En effet, la proportion de places en CPE à Laval est de 19 %, comparativement à 32 % pour l'ensemble des régions du Québec.

**TABLEAU 8** Régions administratives dont le nombre de places en CPE était inférieur à la moyenne provinciale au 28 novembre 2019

Région administrative	Nombre de territoires	Nombre de territoires en déficit selon l'évaluation du ministère
Montréal	19	0
Laval	6	0
Lanaudière	9	1
Laurentides	10	3
Montérégie	25	3
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>7</b>

6. Le 13 février 2020, les règles administratives du Programme de financement des infrastructures ont été modifiées, notamment dans le but d'accroître la contribution du ministère de la Famille, qui passe de 50 % à 75 % du coût admissible du projet, ou encore à 100 % pour tous les nouveaux projets situés dans un territoire en déficit de places.

82 Lors des appels de projets de 2011 et de 2013, 10 et 33 nouvelles installations de CPE ont respectivement été autorisées pour les régions administratives de Laval et de Montréal. À ce jour, seulement deux installations ont été construites à Laval et sept dans la région de Montréal, soit un taux de réalisation respectif de 20 % et 21 %, comparativement à 44 % en moyenne pour les autres régions de la province.

## Lenteur de la création des places

83 Notre analyse des appels de projets de 2011, 2013, 2018 et 2019 a révélé qu'un grand nombre de places autorisées n'ont finalement pas été créées, soit parce que des demandeurs ont abandonné leur projet ou que des projets en cours de réalisation accusent un retard important. Le tableau 9 présente certaines statistiques liées à ces projets. Ainsi, en date de février 2020, près de la moitié des places autorisées lors des appels de projets de 2011 et de 2013 n'avaient toujours pas été créées. Parmi celles-ci, près de 20 % des places autorisées, soit environ 5 000 places (dont 4 500 en CPE), ne seront jamais créées puisque les projets ont été abandonnés. De plus, dans le cas des appels de projets de 2011 et de 2013, respectivement 13 % et 52 % des places ont été réalisées après la date limite du 31 décembre 2016 fixée par le ministère. D'ailleurs, la création d'environ 8 000 places accuse un retard de plus de trois ans par rapport à cette même date.

**TABLEAU 9** Bilan de la création des places autorisées dans le cadre des appels de projets de 2011, 2013, 2018 et 2019

Appel de projets	Nombre de places				Date limite pour la réalisation des projets	Délai de création moyen <sup>1</sup> (mois)	
	Autorisées	Abandonnées	En création	Réalisées		CPE	Garderie subventionnée
2011	14 805	1 005	1 762	12 038	2016-12-31	49	29
2013	14 730	4 085	6 377	4 268	2016-12-31	47	44
2018	1 691	184	1 432	75	2021-02-20	S. O. <sup>2</sup>	S. O. <sup>2</sup>
2019	2 754	0	2 754	0	2022-02-13	S. O. <sup>3</sup>	S. O. <sup>3</sup>
<b>Total</b>	<b>33 980</b>	<b>5 274</b>	<b>12 325</b>	<b>16 381</b>			

1. Le délai de création représente le nombre de mois entre la date de lancement de l'appel de projets et la date à laquelle les places ont été créées.
2. Il est trop tôt pour évaluer le délai moyen de création puisque seule une faible proportion des projets a été réalisée. Les projets réalisés en février 2020 représentent tous des ajouts de places dans des installations déjà existantes. Aucune nouvelle installation n'a été construite.
3. L'appel de projets a été lancé le 20 mars 2019 et les personnes intéressées avaient jusqu'au 5 juillet 2019 pour soumettre leur projet. L'annonce des projets retenus par le ministère de la Famille a été effectuée le 13 février 2020.

## RECOMMANDATIONS

84 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de la Famille. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Revoir la stratégie de déploiement du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance afin que l'offre de services qui en découle puisse répondre aux besoins des familles, peu importe la région dans laquelle elles habitent.
- 2 Veiller à ce que les enfants vivant dans un contexte de précarité socio-économique ou ceux ayant des besoins particuliers aient accès à un service de garde abordable répondant à leurs besoins.
- 3 S'assurer que l'information disponible sur La Place 0-5 est complète et à jour afin d'aider les parents et les services de garde dans leur prise de décision.
- 4 S'assurer que les services de garde recourent exclusivement aux inscriptions portées à La Place 0-5 pour combler leurs places, comme exigé par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*.
- 5 Renforcer de manière importante l'encadrement des services de garde subventionnés, particulièrement en ce qui a trait à leur politique d'admission et à l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers, de manière à répondre adéquatement aux besoins des familles.
- 6 S'assurer que les objectifs de création de nouvelles places en service de garde sont atteints et que l'échéancier établi est respecté.

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE  
AU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE



## MISE EN CONTEXTE

85 Dans son rapport d'audit sur l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance (ci-après nommés services de garde), le Vérificateur général présente des constats préoccupants qui mettent en lumière les problèmes d'accès aux services de garde. Pourtant, plusieurs raisons militent en faveur de cette accessibilité. Tout d'abord, pour les enfants, l'accès à un service de garde de qualité constitue le **premier maillon d'un parcours éducatif réussi**. La fréquentation d'un tel service de garde est d'ailleurs particulièrement **benéfique pour les enfants vulnérables ou issus d'un milieu défavorisé**. De même, le recours aux services de garde facilite **l'accès des femmes au marché du travail**, accès qui devient, dans certains cas, un moyen pour sortir de la pauvreté. Il s'agit des trois thèmes que j'aborderai dans mes observations après avoir précisé à quoi réfère ici un service de garde « de qualité ».

86 Au terme de ces observations, il me paraît que certaines questions devraient retenir l'attention des décideurs, notamment les suivantes :

- **Compte tenu de l'importance des services de garde pour le développement des jeunes Québécois, déploie-t-on suffisamment d'efforts et de ressources pour accroître leur qualité ?**
- **Quelles mesures faut-il mettre en œuvre pour permettre à davantage d'enfants vulnérables ou issus d'un milieu défavorisé de fréquenter un service de garde de qualité ?**

## ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

87 Comme le développement durable s'appuie sur une vision qui tient compte des conséquences à long terme de nos actions, l'accès à un service de garde de qualité, dont les retombées tout au long de la vie d'un enfant peuvent être nombreuses et significatives, constitue à l'évidence un enjeu de développement durable.

88 Les liens existant entre l'accessibilité aux services de garde et plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* motivent également mon implication dans ce chapitre. Bien sûr, comme les services de garde préparent les enfants à leur entrée dans le système d'éducation, ils contribuent à « l'accès au savoir ». Le principe de « prévention » est aussi en cause puisqu'une mauvaise préparation des enfants avant leur entrée à la maternelle pourrait nécessiter la mise en place de mesures additionnelles à l'école pour soutenir les élèves en difficultés d'adaptation et d'apprentissage.

89 De plus, puisque le recours à un service de garde de qualité simplifie notamment la conciliation travail-famille, il contribue à « la santé et à la qualité de vie ». Par ailleurs, en permettant aux femmes d'accéder plus aisément au marché du travail, il facilite « la participation et l'engagement ». Enfin, le principe « d'équité et de solidarité sociales » suggère, entre autres, que les chances d'avoir accès à des services de garde de qualité soient similaires pour tous les Québécois et qu'une attention particulière soit accordée aux enfants vulnérables ou issus d'un milieu défavorisé.

90 À ce sujet, bien que le Plan stratégique 2019-2023 du ministère de la Famille inclue des objectifs touchant ces enfants, il est regrettable que son Plan d'action de développement durable 2015-2020 ne comporte aucun objectif en lien avec la quatrième grande orientation de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, c'est-à-dire favoriser l'inclusion sociale et réduire les inégalités sociales et économiques. Pourtant, les services de garde peuvent jouer un rôle dans l'intégration des enfants vulnérables ou issus d'un milieu défavorisé. Le précédent plan d'action de développement durable du ministère comportait d'ailleurs plusieurs objectifs à cet effet.

## SERVICES DE GARDE DE QUALITÉ

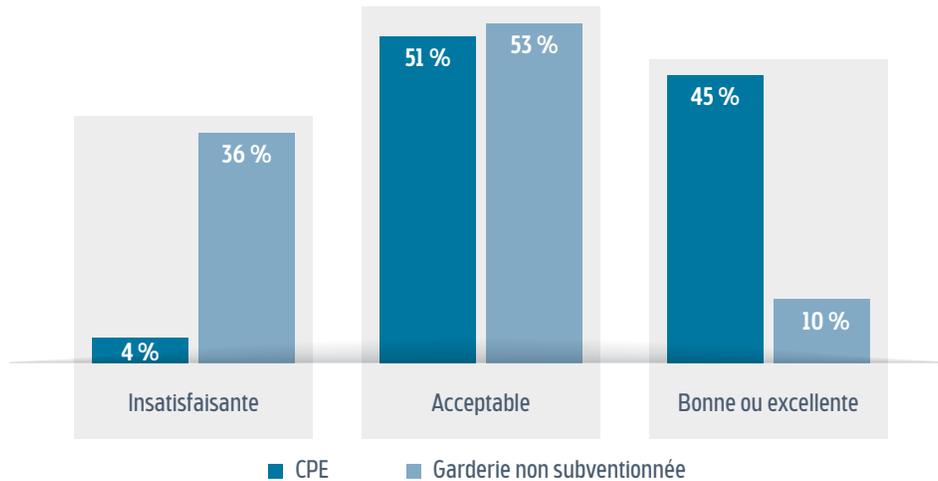
91 Compte tenu du caractère crucial de la période de la petite enfance (0 à 5 ans) en ce qui a trait à l'acquisition des habiletés liées au développement, la qualité des services de garde est capitale.

92 Mesurer cette qualité n'est toutefois pas une mince affaire. L'Institut de la statistique du Québec a publié en 2004 et en 2015 deux études d'envergure sur la qualité des services de garde. Elle y était évaluée selon quatre grandes dimensions, soit :

- la structuration des lieux ;
- la structuration et la variation des activités ;
- l'interaction de l'éducatrice, de l'éducateur ou de la personne responsable d'un service de garde en milieu familial avec les enfants ;
- l'interaction de l'éducatrice, de l'éducateur ou de la personne responsable d'un service de garde en milieu familial avec les parents.

93 L'étude publiée en 2015 concluait que la qualité des services de garde était supérieure dans les CPE que dans les garderies non subventionnées. La figure 2, qui reprend les résultats de cette étude obtenus pour les enfants de 18 mois et plus, en fait foi.

**FIGURE 2** Pourcentage d'enfants de 18 mois à 5 ans en CPE et en garderie non subventionnée selon l'indice de qualité d'ensemble en 2014



Source : Institut de la statistique du Québec.

94 Les auteurs d'analyses publiées dans des revues scientifiques en psychologie, en psychiatrie et en sciences médicales ont également reconnu la qualité des services offerts en CPE. Pour sa part, le rapport d'audit montre que le pourcentage de CPE respectant les exigences du ministère de la Famille en matière de qualification du personnel éducateur est plus élevé que dans le cas des autres types de services de garde. Bien qu'il ne s'agisse pas de l'une des grandes dimensions examinées dans les études de l'Institut de la statistique du Québec, ce pourcentage vient tout de même appuyer la conclusion des analyses mentionnées précédemment.

95 Comme indiqué dans le rapport d'audit, au 31 mars 2019, les CPE fournissaient 31 % des places du réseau des services de garde, alors que les garderies non subventionnées étaient responsables de 26 % des places.

## PREMIER MAILLON D'UN PARCOURS ÉDUCATIF DE QUALITÉ

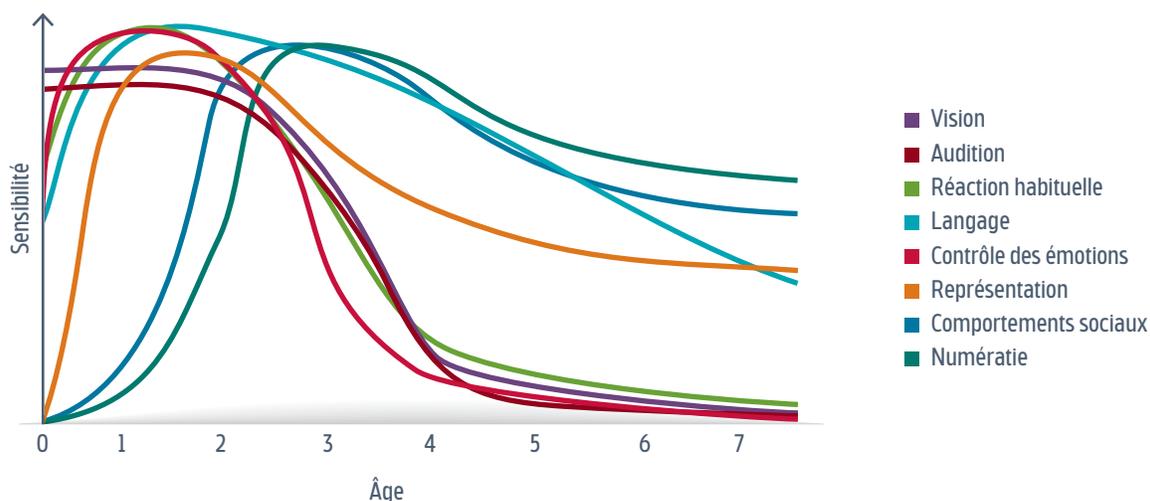
96 Comme le mentionne le Vérificateur général, en 2017, plus d'un enfant sur quatre n'avait pas acquis une base solide pour soutenir pleinement son développement et ses apprentissages à son entrée à la maternelle. C'est le signe que toute l'attention nécessaire n'a pas été accordée à la petite enfance, qui est une période charnière dans l'éducation des enfants.

97 L'éducation commence dès la naissance et non pas à l'âge de 4 ou 5 ans. Il s'agit du constat sur lequel s'accorde la majorité des chercheurs sur la petite enfance au Canada et aux États-Unis depuis 25 ans. Ces chercheurs sont rattachés à plusieurs disciplines scientifiques. Selon des études neurologiques, les premières années de vie sont critiques pour le développement du cerveau et les progrès réalisés à cette période sont durables.

### Périodes sensibles de développement

Élaborée par le Council for Early Child Development, la figure 3 présente les périodes sensibles du développement entre 0 et 7 ans. Nous constatons que, pour plusieurs dimensions (langage, numératie, etc.), la période de grande sensibilité des enfants se situe avant qu'ils aient atteint l'âge de 4 ans.

**FIGURE 3** Périodes sensibles du développement entre 0 et 7 ans



Source : Council for Early Child Development.

98 Pour leur part, les psychologues ont montré que, sans prise en charge, les vulnérabilités cognitives et comportementales des enfants au cours de leurs premières années de vie ont tendance à persister jusqu'à l'adolescence et à l'âge adulte, et qu'il est difficile et coûteux d'y remédier à ce moment-là. De leur côté, les économistes ont calculé que le rendement des sommes investies dans l'éducation et les soins à la petite enfance est le plus élevé de tous les investissements en matière d'éducation.

99 De façon plus spécifique, plusieurs recherches montrent que les enfants qui fréquentent un service de garde de qualité ont de meilleures performances langagières et cognitives, ainsi qu'une plus grande capacité à établir des relations harmonieuses avec leurs pairs et les adultes de leur entourage que ceux qui fréquentent un service de garde de moindre qualité.

100 En fait, la qualité des services de garde est d'autant plus importante qu'elle peut permettre d'éviter des dépenses en aval, dans le système d'éducation, pour faire face aux problématiques associées aux difficultés d'adaptation et d'apprentissage. D'ailleurs, les enfants souffrant de telles difficultés sont de plus en plus nombreux. Selon les données du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le pourcentage d'élèves handicapés ou en difficultés d'adaptation ou d'apprentissage, à la formation générale des jeunes, est passé de 17 % en 2010-2011 à 22 % en 2019-2020.

## SERVICE CRUCIAL POUR LES ENFANTS VULNÉRABLES OU ISSUS D'UN MILIEU DÉFAVORISÉ

101 L'un des objectifs de la création du réseau des services de garde à contribution réduite était que ces services de garde contribuent au développement et à l'égalité des chances des enfants, notamment de ceux subissant les effets néfastes de la pauvreté.

102 Le rapport d'audit met en évidence des lacunes à cet égard. Entre autres choses, il révèle que les enfants issus d'une famille à faible revenu sont sous-représentés dans les CPE des régions administratives de Laval et de Montréal. La Commission sur l'éducation à la petite enfance est cinglante dans sa conclusion à ce sujet : « Si l'on doit mettre en évidence un échec dans l'application de la politique familiale, c'est de ne pas avoir réussi à rejoindre davantage, comme on le souhaitait, les familles vulnérables ». Certaines études démontrent que les enfants de ces familles sont pourtant ceux qui ont le plus à gagner à fréquenter un service de garde en bas âge.

### Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants de maternelle

Selon les données de cette enquête réalisée en 2015, les enfants issus d'une famille à faible revenu qui ont fréquenté de façon exclusive un CPE durant la période préscolaire sont 3,3 fois moins susceptibles d'être vulnérables dans un domaine ou plus de leur développement, comparativement à leurs pairs n'ayant pas fréquenté de service de garde. Ces enfants sont également 2,5 fois moins susceptibles d'être vulnérables dans un domaine de leur développement que leurs pairs ayant fréquenté un autre type de service de garde reconnu.

103 La Commission sur l'éducation à la petite enfance fait aussi valoir que la fréquentation de services de garde de qualité par des enfants en situation de vulnérabilité permet de réduire à la fois les inégalités sociales de santé des enfants et le stress toxique auquel certains enfants vulnérables sont soumis et qui engendrent des effets délétères sur le développement du cerveau. Elle ajoute que les services de garde de qualité fournissent une alimentation saine qui influence favorablement le développement global et la santé des enfants.

104 De plus, comme je l'ai signalé dans mes observations sur les interventions des directeurs de la protection de la jeunesse, une étude américaine a même montré que des services de garde de qualité pouvaient contribuer à diminuer la maltraitance des enfants d'âge préscolaire.

105 Malgré tous ces avantages potentiels, la commission indique que les enfants issus d'un milieu défavorisé sont moins susceptibles de fréquenter un service de garde que leurs pairs mieux nantis. Dans la même veine, le rapport d'audit montre que plusieurs places en service de garde réservées aux enfants jugés vulnérables restent vacantes.

## ÉLÉMENT ESSENTIEL POUR L'ACCÈS DES FEMMES AU MARCHÉ DU TRAVAIL

106 Des services de garde de qualité à faible coût sont également essentiels pour faciliter l'accès des femmes au marché du travail. Plusieurs raisons font en sorte que cet accès est important. Tout d'abord, il peut permettre à une famille d'éviter la pauvreté et ses conséquences.

Par exemple, comme une grande proportion des couples se séparent après 10 ans, un retrait prolongé de la **population active** suivant l'accouchement augmente le risque de conséquences financières fâcheuses, non seulement pour la mère seule, mais aussi pour ses enfants, en cas de séparation des conjoints. De plus, si leur carrière est trop longtemps interrompue, les mères perdent inévitablement une grande partie des sommes et des efforts importants investis dans leur éducation.

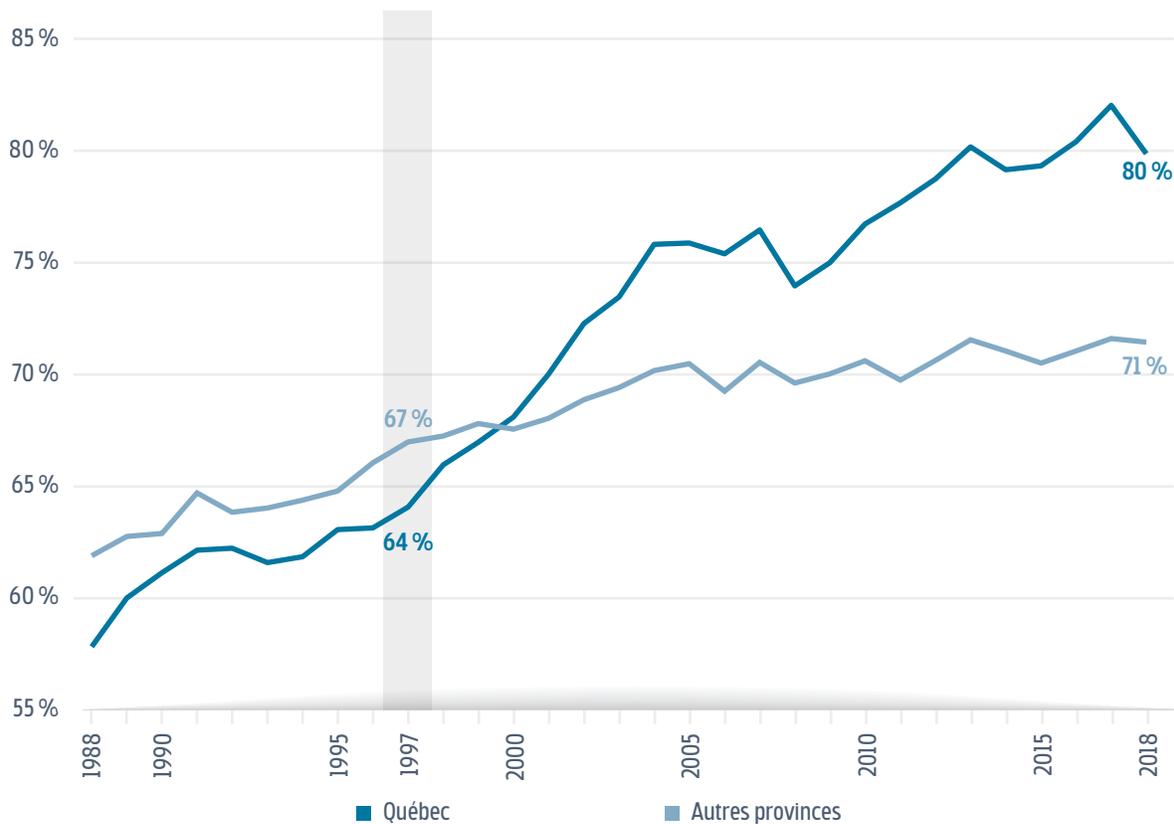
107 Comme le montre la figure 4, le taux de participation à la population active des mères québécoises d'enfants de 0 à 5 ans a connu une croissance significative entre 1988 et 2018, plus rapide que celle enregistrée dans les autres provinces canadiennes pendant la même période. Notons également que ce taux au Québec a dépassé celui des autres provinces peu de temps après 1997, soit l'année de la création du réseau des services de garde et des CPE.

---

### Population active

Il s'agit des personnes qui exercent un emploi ou qui exploitent une entreprise, ainsi que des chômeurs qui cherchent activement du travail.

**FIGURE 4** Taux de participation à la population active des mères d'enfants de 0 à 5 ans au Québec et dans les autres provinces canadiennes entre 1988 et 2018<sup>1</sup>



1. Il s'agit d'une reproduction d'une figure tirée du document *Quebec Childcare at 20: What Have We Learned*, publié en 2019 par Pierre Fortin.

108 Selon plusieurs études, la création du réseau des services de garde a joué un rôle déterminant dans l'augmentation importante de la participation des mères du Québec au marché du travail. Les auteurs de ces études ont également constaté que cette augmentation était à peu près la même que les mères détiennent ou non un diplôme d'études postsecondaires, et qu'elle perdurait après que leurs enfants soient entrés à l'école.

109 En 2018, constatant les différences décrites ci-dessus entre le Québec et les autres provinces, M. Stephen Poloz, alors qu'il était gouverneur de la Banque du Canada, s'est demandé combien de Canadiennes supplémentaires entreraient sur le marché du travail si d'autres provinces introduisaient des programmes de garde d'enfants similaires à ceux du Québec. Il a estimé que ce nombre pourrait s'élever à 300 000 femmes en âge de travailler et que cela favoriserait la croissance économique.

# COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

## Commentaires du ministère de la Famille

« Le ministère de la Famille (Ministère) accueille favorablement les constats et les recommandations présentés dans le rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ), dont l'objectif est notamment de déterminer si le Ministère prend les mesures nécessaires pour assurer l'égalité des chances pour tous les enfants d'accéder à des services de garde de qualité.

« Le Ministère énonce clairement dans sa mission sa détermination à favoriser l'accessibilité et la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) et se fixe comme priorité, entre autres, de répondre adéquatement aux différents besoins des enfants et des parents. Il est par conséquent très sensible, depuis sa création, à mettre tout en œuvre pour offrir des services à la hauteur des attentes des parents. Plusieurs gestes significatifs ont été posés en ce sens au cours des dernières années, notamment les modifications apportées à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* en 2017 visant à améliorer la qualité et l'accessibilité des services. Citons également les travaux d'envergure réalisés pour se doter d'un modèle qui permet progressivement de mieux estimer l'offre des services et la demande des parents. Le Ministère travaille actuellement à raffiner son modèle et compte disposer, dès la fin de la présente année, d'un taux de couverture pour plus de 1 000 territoires de plus petite taille, principalement des municipalités, mais aussi des territoires de centres locaux de services communautaires (CLSC) et de bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial. Force est de constater qu'il reste du chemin à parcourir pour atteindre l'objectif d'offrir des services de qualité à tous les enfants du Québec et, en ce sens, le Ministère s'engage à élaborer un plan d'action afin d'assurer le suivi des recommandations émises par le VGQ et ainsi d'améliorer les services destinés aux enfants et aux parents.

« Une des particularités importantes du réseau des SGEE est le fait que, contrairement aux réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, il est essentiellement privé, ce qui limite d'autant la capacité d'agir du Ministère et complexifie ses actions. En effet, à titre d'exemple, le réseau est composé notamment de CPE, qui sont des organismes à but non lucratif, de garderies subventionnées et de garderies non subventionnées, qui sont des entreprises privées, et de responsables d'un service de garde en milieu familial, considérées comme étant des travailleuses autonomes. Enfin, depuis la dernière révision de la Loi en 2017, cette dernière prévoit un encadrement minimal pour les personnes non reconnues qui ne détiennent pas de permis de garderie. Le Ministère doit adapter ses façons de faire en conséquence.

« Parmi les exigences prévues à la Loi se trouvent l'inscription obligatoire à La Place 0-5 pour les SGEE reconnus et le recours obligatoire à la liste d'enfants inscrits pour combler les places vacantes. Les bureaux coordonnateurs doivent également s'assurer que les responsables d'un service de garde en milieu familial font appel à La Place 0-5 pour combler leurs places. Il s'agit du seul registre reconnu par le Ministère. Le VGQ réfère à d'autres plateformes dans son rapport, mais celles-ci ne sont pas reconnues ni encadrées par le Ministère.

« Aussi, le Ministère n'a pas le pouvoir légal d'intervenir dans le choix d'un SGEE lors de l'établissement, ou non, d'une entente avec un parent. Le VGQ souligne, à juste titre, l'autonomie des SGEE dans l'établissement de leurs politiques d'admission. En effet, la Loi énonce clairement, à l'article 4, le "droit du prestataire de services d'accepter ou de refuser de recevoir un enfant". Le VGQ dénonce également l'absence d'encadrement de la part du Ministère pour s'assurer entre autres de l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers et le manque de fiabilité de l'information, notamment en raison des déficiences observées quant aux mises à jour nécessaires. Par ailleurs, il a brossé un portrait inquiétant de la faible accessibilité aux SGEE pour les familles issues de milieux défavorisés, portrait rendu possible par le recours à des banques d'information, sous la responsabilité de ministères et d'organismes publics, actuellement inaccessibles pour le Ministère. À ce sujet, le Ministère avait amorcé des travaux, mais compte sur l'appui et les constats du VGQ pour poursuivre ses échanges avec ces derniers et obtenir les renseignements nécessaires à sa compréhension du réseau.

« Bien que les SGEE doivent transmettre leur politique d'admission au Ministère lors d'une demande, d'un renouvellement de permis ou d'un changement à ladite politique, aucune obligation quant au contenu de celle-ci n'est prescrite. Le Ministère se trouve ainsi sans recours pour agir. Le Ministère est engagé dans la réussite éducative de tous les enfants, est conscient des bienfaits d'une fréquentation assidue des SGEE sur le développement des enfants, tout particulièrement ceux ayant des besoins particuliers ou issus d'un milieu défavorisé, et est préoccupé par la faible accessibilité à des services de qualité pour ces enfants. En ce sens, le Ministère collabore déjà avec le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur dans une perspective de réussite éducative de tous les enfants. L'importance d'agir tôt n'est plus à démontrer. Enfin, le Ministère compte consacrer des efforts additionnels à développer le réseau des SGEE, comme le démontre le Plan d'accélération de l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance lancé en février 2019 par le ministre de la Famille, et compte également s'outiller pour mieux encadrer les politiques d'admission et ainsi faciliter l'intégration des enfants vulnérables.

« Le Ministère est déterminé à améliorer son réseau de SGEE pour donner suite aux recommandations du VGQ, mais compte également s'inspirer de celles de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse ainsi que des enseignements tirés de la gestion du réseau des SGEE lors de la pandémie liée à la COVID-19 pour y parvenir. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Orientations et objectifs de l'entité

Portrait du réseau des services de garde  
éducatifs à l'enfance au 31 mars 2019

Principales exigences légales envers  
les services de garde reconnus et non reconnus

Processus d'inscription à un service  
de garde éducatif à l'enfance

Principales allocations pertinentes  
dans le cadre du mandat

Coût quotidien d'une place en service de garde  
pour le parent en fonction du revenu familial  
pour l'année 2020 (en dollars)



# OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

## Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome d'octobre 2020 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>S'assurer que le ministère de la Famille a pris des mesures efficaces et efficaces afin d'assurer l'égalité des chances pour tous les enfants en permettant l'accessibilité en temps opportun à des services de garde éducatifs de qualité et adaptés à leurs besoins ainsi qu'à ceux de leurs parents.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le ministère se base sur une information fiable et à jour, notamment à l'égard des besoins des familles, pour planifier le développement du réseau des services de garde éducatifs.</li> <li>■ Le ministère a instauré un processus d'attribution des permis et des places efficace et efficient qui répond aux besoins déterminés en temps opportun.</li> <li>■ Le ministère s'est assuré de la cohérence de l'action interministérielle touchant notamment les enfants ayant des besoins particuliers et les clientèles vulnérables.</li> <li>■ Le ministère encadre les services de garde éducatifs afin de garantir un accès équitable et en temps opportun à des services de qualité et adaptés aux besoins des enfants.</li> </ul>

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 16 septembre 2020.

Il porte sur l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance.

Lors de notre audit, nous avons analysé divers documents ainsi que des données financières et opérationnelles provenant, entre autres, des systèmes d'information du ministère de la Famille. De plus, nous avons réalisé des entrevues auprès du personnel du ministère de la Famille ainsi que de représentants de services de garde et d'organismes liés au réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (associations et regroupements de services de garde et Coopérative Enfance Famille). Nous avons également mené des entrevues auprès de membres du personnel du ministère de la Santé et des Services sociaux, de CISSS et de CIUSSS afin d'approfondir notre compréhension du sujet.

Cet audit de performance couvre la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 décembre 2019. Toutefois, certaines analyses ont trait à des années antérieures ou à l'année 2020. Les travaux d'audit se sont principalement déroulés d'octobre 2019 à mai 2020.

Nous n'avons pas procédé par échantillonnage statistique, mais avons plutôt effectué une sélection raisonnée de services de garde, ainsi que des analyses de données de masse provenant du ministère de la Famille, de Retraite Québec et de Revenu Québec. Les résultats de nos travaux, qui ont servi à compléter nos analyses de données de masse, ne peuvent être extrapolés.

Les données sur le revenu des familles qui ont été utilisées dans le cadre de nos travaux sont les dernières à avoir été rendues disponibles par Revenu Québec, soit celles de l'année civile 2018. Quant aux données rendues disponibles par Retraite Québec, il s'agissait de celles de l'année civile 2019.

# RÔLES ET RESPONSABILITÉS DE L'ENTITÉ

Les rôles et responsabilités du ministère de la Famille quant aux services de garde sont définis dans la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, la *Loi sur le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine*, ainsi que dans plusieurs documents qui en découlent.

Ses principales responsabilités sont les suivantes :

Responsabilité à l'égard de l'accessibilité aux services de garde	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Développer et maintenir un réseau des services de garde éducatifs à l'enfance ;</li> <li>■ Favoriser le développement harmonieux des services de garde à l'enfance ;</li> <li>■ Faciliter l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance à l'ensemble des familles, notamment aux enfants handicapés.</li> </ul>
Responsabilités à l'égard des besoins des parents	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Veiller à ce que les familles aient un milieu de vie qui offre des services répondant à la diversité de leurs besoins, notamment en matière de garde d'enfants ;</li> <li>■ Favoriser le développement harmonieux de l'offre de services de garde en tenant compte des besoins des parents, notamment en facilitant la conciliation de leurs responsabilités parentales et professionnelles, ainsi que de leur droit de choisir le prestataire de services de garde.</li> </ul>
Responsabilités à l'égard de la qualité des services de garde	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Établir des objectifs favorisant l'épanouissement des enfants ;</li> <li>■ Promouvoir la qualité des services de garde éducatifs fournis par les prestataires de services de garde qui y sont visés en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement, la réussite éducative, le bien-être et l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services, notamment ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique. Les prestataires de services de garde visés sont les CPE, les garderies et les services de garde en milieu familial ;</li> <li>■ Aider les familles à créer des conditions favorables au développement des enfants.</li> </ul>

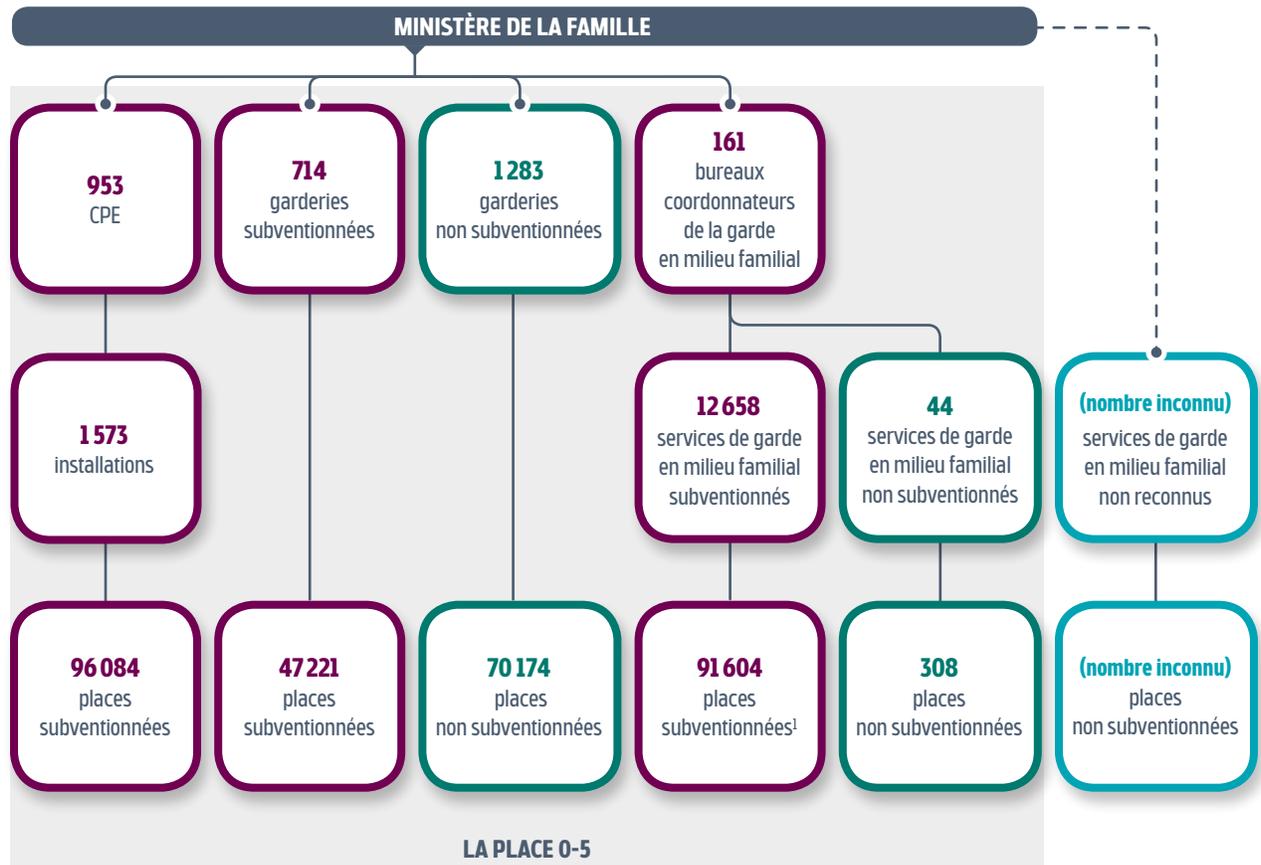
# ORIENTATIONS ET OBJECTIFS DE L'ENTITÉ

Dans son Plan stratégique 2019-2023, le ministère de la Famille s'est doté de plusieurs orientations, dont deux qui concernent plus spécifiquement l'accessibilité et la qualité des services de garde. Pour chacune de ces orientations, il s'est ensuite fixé des objectifs à atteindre, ainsi que plusieurs cibles et indicateurs de performance. L'ensemble des orientations, des objectifs, des cibles et des indicateurs pertinents dans le cadre de cet audit sont présentés ci-après.

<b>Orientation</b>	<b>Objectif</b>	<b>Cible/indicateur de performance</b>
<b>1. Agir tôt et de manière concertée pour donner la chance à tous les enfants de développer leur plein potentiel</b>	<b>Objectif 1.1 :</b> Rehausser la qualité des services de garde	Porter à 82 % le taux de réussite des services de garde à l'évaluation de la qualité éducative en 2022-2023. Le processus d'évaluation de la qualité éducative a commencé en 2019-2020. À titre indicatif, le ministère s'était fixé comme cible que 75 % des services de garde évalués en 2019-2020 réussissent leur évaluation <sup>1</sup> .
	<b>Objectif 1.2 :</b> Diminuer la proportion d'enfants de moins de 5 ans ne fréquentant ni le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance ni le réseau préscolaire	Porter à 29 % la proportion des enfants ne fréquentant ni le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance ni le réseau préscolaire en 2022-2023. En 2018-2019, cette proportion était de 36 %.  Les enfants qui présentent certaines vulnérabilités sont ciblés en priorité.
	<b>Objectif 1.4 :</b> Améliorer l'adéquation entre l'offre de places en services de garde éducatifs à l'enfance et les besoins des parents	Porter à 15 % le pourcentage de territoires de bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial en situation de déficit de places. Ce pourcentage était de 36 % au 31 décembre 2018.  D'ici 2022-2023, créer 90 % des 15 000 places en CPE ou en garderies subventionnées annoncées.
<b>2. Soutenir le développement de milieux de vie et d'environnements favorables à l'épanouissement des familles</b>	<b>Objectif 2.3 :</b> Accroître le soutien au bénéfice des enfants handicapés	D'ici 2022-2023, augmenter de 8 % par rapport à 2018-2019 le soutien apporté aux enfants handicapés, c'est-à-dire le nombre d'enfants handicapés reconnus par le ministère et le financement qui leur est accordé.

1. Depuis le 8 décembre 2017, tous les prestataires de services de garde éducatifs à l'enfance sont tenus de participer à un processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative. Ce processus permet de déterminer dans quelle mesure les services de garde appliquent les dimensions de la qualité éducative telles que définies dans le programme éducatif *Accueillir la petite enfance*. Selon le ministère de la Famille, il permet également de mesurer indirectement l'effet des efforts déployés pour accroître le nombre d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés dans les services de garde.

# PORTRAIT DU RÉSEAU DES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE AU 31 MARS 2019



■ Services de garde éducatifs à l'enfance devant se conformer à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et à ses règlements et devant adhérer à La Place 0-5.

■ Services de garde éducatifs à l'enfance offrant des places subventionnées.

■ Services de garde éducatifs à l'enfance offrant des places non subventionnées.

■ Services de garde non reconnus par le ministère de la Famille n'ayant pas à se conformer à toutes les exigences de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et à ses règlements.

1. Un certain nombre de places n'ont pas été octroyées aux services de garde en milieu familial par les bureaux coordonnateurs.

# PRINCIPALES EXIGENCES LÉGALES ENVERS LES SERVICES DE GARDE RECONNUS ET NON RECONNUS

Exigence	Services de garde reconnus		Services de garde non reconnus
	CPE, garderies	Services de garde en milieu familial	Services de garde en milieu familial
Valeurs à respecter	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ne pas appliquer de mesures dégradantes ou abusives</li> </ul>
Cours de secourisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificat, datant d'au plus 3 ans, attestant la réussite d'un cours de secourisme adapté à la petite enfance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificat, datant d'au plus 3 ans, attestant la réussite d'un cours de secourisme adapté à la petite enfance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificat, datant d'au plus 3 ans, attestant la réussite d'un cours de secourisme adapté à la petite enfance</li> </ul>
Modalités de garde	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maximum de 80 enfants par installation</li> <li>Ratio d'éducatrices et d'éducateurs par groupe d'enfants selon l'âge de ces derniers :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>moins de 18 mois : 1 pour 5</li> <li>18 mois à moins de 4 ans : 1 pour 8</li> <li>4 ans à moins de 5 ans : 1 pour 10</li> <li>5 ans et plus : 1 pour 20</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maximum de 6 enfants                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Maximum de 2 enfants âgés de moins de 18 mois (ou de 4 si la personne est assistée d'un adulte)</li> </ul> </li> <li>Ratio d'éducatrices et d'éducateurs par groupe d'enfants :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>1 pour 6 enfants</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maximum de 6 enfants                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Maximum de 2 enfants de moins de 18 mois</li> </ul> </li> <li>Ratio d'éducatrices et d'éducateurs par groupe d'enfants :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>1 pour 6 enfants</li> </ul> </li> </ul>
Politiques d'admission et d'expulsion	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respecter la politique d'admission et d'expulsion des enfants fournie par le service de garde au ministère de la Famille</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune exigence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune exigence</li> </ul>
Programme éducatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>Appliquer un programme éducatif comportant les éléments essentiels précisés dans le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance</li> <li>Tenir un dossier éducatif pour chaque enfant afin de suivre son développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Appliquer un programme éducatif comportant les éléments essentiels précisés dans le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance</li> <li>Tenir un dossier éducatif pour chaque enfant afin de suivre son développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune exigence</li> </ul>

Exigence	Services de garde reconnus		Services de garde non reconnus
	CPE, garderies	Services de garde en milieu familial	Services de garde en milieu familial
Qualification et proportion de personnel qualifié	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance ou toute autre formation équivalente</li> <li>■ Au moins deux éducatrices ou éducateurs sur trois sont qualifiés (ou une éducatrice ou un éducateur qualifié s'il y a moins de trois éducateurs)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Formation d'une durée d'au moins 45 heures</li> <li>■ Au moins 6 heures d'activités de perfectionnement annuellement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aucune exigence</li> </ul>
Surveillance, inspections, évaluations	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Inspections complètes des éléments prévus à la <i>Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance</i> et aux règlements, notamment lors de la délivrance et du renouvellement du permis</li> <li>■ Inspections partielles, notamment à la suite d'une plainte</li> <li>■ Évaluation de la qualité éducative selon les modalités prévues par le ministère de la Famille</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Trois visites annuelles obligatoires effectuées par les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial pour s'assurer du respect de la <i>Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance</i> et des règlements</li> <li>■ Évaluation de la qualité éducative selon les modalités prévues par le ministère de la Famille</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Inspections possibles par le ministère de la Famille en cas d'allégations de garde illégale</li> <li>■ Aucune surveillance ou inspection n'est effectuée par les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial</li> <li>■ Aucune évaluation de la qualité éducative</li> </ul>
La Place 0-5	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Adhérer à La Place 0-5</li> <li>■ Recourir exclusivement aux inscriptions portées au guichet unique pour combler leurs places disponibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Adhérer à La Place 0-5</li> <li>■ Recourir exclusivement aux inscriptions portées au guichet unique pour combler leurs places disponibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ne sont pas autorisés à s'inscrire à La Place 0-5</li> </ul>

# PROCESSUS D'INSCRIPTION À UN SERVICE DE GARDE ÉDUCATIF À L'ENFANCE

## CRÉATION D'UN COMPTE SUR LA PLACE 0-5

Le parent fournit ses renseignements personnels.

## OUVERTURE D'UN DOSSIER POUR L'ENFANT

- Le dossier peut être ouvert jusqu'à 9 mois avant la naissance ou l'arrivée de l'enfant (dans le cas d'une adoption). L'enfant obtient alors une date d'inscription unique qui le suivra tout au long de la recherche d'une place en service de garde.
- À la naissance de l'enfant ou à son arrivée, le parent confirme certains renseignements, dont la date de naissance. La mention « En attente » apparaît au dossier de l'enfant et signifie que le parent est en recherche active d'un service de garde.

### CPE OU GARDERIES

- Le parent doit inscrire son enfant sur les listes d'attente des services de garde qui l'intéressent. Les critères d'admission auxquels l'enfant répond seront appliqués en fonction des données fournies (ex. : fratrie).
- Lorsqu'un service de garde a une place à proposer à un enfant en fonction des critères de sa politique d'admission et de ses besoins, il communique directement avec le parent.

### SERVICES DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL

- Les services de garde en milieu familial reconnus ne possèdent pas de liste d'attente.
- Le parent doit communiquer directement avec les responsables des services de garde en milieu familial qui l'intéressent.

## STATUTS ET MISE À JOUR DU DOSSIER

- **Statut « En attente »** : l'enfant ne fréquente aucun service de garde et le parent est toujours à la recherche d'une place.
- **Statut « En service »** : l'enfant fréquente un service de garde, mais le parent est en attente d'une place qui répond davantage à ses besoins.
- **Mise à jour du dossier** :
  - Le parent doit mettre à jour le dossier de son enfant tous les 6 mois si son statut est « En attente ».
  - Le parent doit mettre à jour le dossier de son enfant après 30 jours de fréquentation d'un service de garde, puis tous les 3 mois si son statut est « En service ».
  - Un rappel est transmis par courriel au parent par La Place 0-5 si la mise à jour n'est pas effectuée dans les délais requis. Le dossier est archivé lorsqu'il n'est pas mis à jour et l'enfant n'apparaît plus sur les listes d'attente des services de garde. Il peut toutefois être réactivé à tout moment.
- **Statut « Placé définitivement »** : le parent est satisfait du service de garde que fréquente son enfant et n'est plus à la recherche d'une place. Le dossier est archivé.

# PRINCIPALES ALLOCATIONS PERTINENTES DANS LE CADRE DU MANDAT

Type d'allocation	Description	Type de service de garde admissible		
		CPE	Garderie subventionnée	Service de garde en milieu familial subventionné
Allocation compensatoire liée au protocole CISSS/CIUSSS	Allocation accordée à un service de garde pour les places réservées dans le cadre de l'application d'un protocole d'entente avec un CISSS ou un CIUSSS lorsqu'elles ne peuvent être comblées.	X	X	X <sup>1</sup>
Exemption de la contribution parentale	Exemption du paiement de la contribution réduite pour les parents prestataires du Programme d'aide sociale, du Programme de solidarité sociale, du Programme alternative jeunesse ou du Programme objectif emploi du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.  Cette exemption est également accordée aux prestataires dont l'enfant handicapé est admissible à la mesure transitoire.	X	X	X
Allocation pour une installation recevant des enfants issus d'un milieu défavorisé	Allocation servant à financer les coûts supplémentaires (ex. : baisse du ratio d'éducatrices et d'éducateurs par groupe d'enfants, ajout de personnel) assumés par les services de garde qui peuvent résulter de la présence d'un nombre important d'enfants issus d'un milieu défavorisé.	X	X	S. O.
Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé	Allocation visant à couvrir les dépenses (ex. : achat de matériel, ajout de personnel, baisse du ratio d'éducatrices et d'éducateurs par groupe d'enfants) du service de garde liées à l'intégration d'un enfant handicapé.  L'incapacité doit être attestée par un professionnel reconnu par le ministère de la Famille ou par Retraite Québec.	X	X	X
Allocation pour la garde à horaires non usuels	Allocation visant à soutenir les installations reconnues par le ministère de la Famille comme offrant la garde à horaires non usuels.  Une installation est admissible si son taux d'occupation excède 110 % en raison de sa prestation de services selon des horaires non usuels.	X	X	S. O.
Allocation pour l'accueil d'enfants à temps partiel	Allocation visant à soutenir les installations qui offrent des services de garde à temps partiel, telle que définie dans les règles de l'occupation établies par le ministère de la Famille.	X	X	S. O.

1. Un moratoire sur la signature de nouvelles ententes est en vigueur depuis 2006.

# COÛT QUOTIDIEN D'UNE PLACE EN SERVICE DE GARDE POUR LE PARENT EN FONCTION DU REVENU FAMILIAL POUR L'ANNÉE 2020 (EN DOLLARS)<sup>1</sup>

	Revenu familial de 50 000				Revenu familial de 90 000				Revenu familial de 200 000			
	Place subventionnée	Place non subventionnée			Place subventionnée	Place non subventionnée			Place subventionnée	Place non subventionnée		
Coût d'une place avant l'aide gouvernementale	8,35	35,00	45,00	55,00	8,35	35,00	45,00	55,00	8,35	35,00	45,00	55,00
Aide québécoise <sup>2,3</sup>	S. 0.	(23,10)	(24,94)	(24,94)	S. 0.	(21,00)	(22,67)	(22,67)	S. 0.	(9,10)	(9,82)	(9,82)
<b>Coût quotidien durant l'année</b>	<b>8,35</b>	<b>11,90</b>	<b>20,06</b>	<b>30,06</b>	<b>8,35</b>	<b>14,00</b>	<b>22,33</b>	<b>32,33</b>	<b>8,35</b>	<b>25,90</b>	<b>35,18</b>	<b>45,18</b>
Aide fédérale <sup>4</sup>	(2,05)	(7,54)	(7,54)	(7,54)	(1,32)	(4,83)	(4,83)	(4,83)	(2,02)	(6,68)	(6,68)	(6,68)
<b>Coût net quotidien<sup>3</sup></b>	<b>6,30</b>	<b>4,36</b>	<b>12,52</b>	<b>22,52</b>	<b>7,03</b>	<b>9,17</b>	<b>17,50</b>	<b>27,50</b>	<b>6,33</b>	<b>19,22</b>	<b>28,50</b>	<b>38,50</b>
Écart annuel entre le coût d'une place non subventionnée et celui d'une place subventionnée durant l'année	S. 0.	923,00	3 044,60	5 644,60	S. 0.	1 469,00	3 634,80	6 234,80	S. 0.	4 563,00	6 975,80	9 575,80
Écart annuel entre le coût d'une place non subventionnée et celui d'une place subventionnée après réception de l'aide fédérale	S. 0.	(504,40) <sup>5</sup>	1 617,20	4 217,20	S. 0.	556,40	2 722,20	5 322,20	S. 0.	3 351,40	5 764,20	8 364,20

1. Les coûts présentés dans ce tableau ont été calculés pour une famille de deux adultes avec un enfant. Dans cet exemple, les deux parents gagnent le même salaire (pour un revenu familial annuel de 50 000 dollars, chaque parent gagne 25 000 dollars).

2. Le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants peut être reçu par les parents en cours d'année par versements anticipés.

3. À partir du coût de 38 dollars par jour, le montant de l'aide gouvernementale atteint son maximum.

4. Les familles doivent attendre l'année suivante, après la production de la déclaration de revenus des parents, pour recevoir l'aide fédérale.

5. À partir d'un revenu familial de 60 400 dollars, une place non subventionnée à 35 dollars par jour devient plus dispendieuse qu'une place subventionnée pour une famille monoparentale. À partir d'un revenu familial de 56 800 dollars, une place non subventionnée à 35 dollars par jour devient plus dispendieuse qu'une place subventionnée pour une famille composée de deux parents gagnant chacun le même salaire. Il est à noter que l'aide fédérale n'est versée que l'année suivante.