



Rapport

Évaluation de la Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde éducatifs à l'enfance pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins (MES)

13 avril 2021

Présenté à :



**Raymond Chabot
Grant Thornton**

Famille

Québec



Le 13 avril 2021

**Raymond Chabot
Grant Thornton & Cie S.E.N.C.R.L.**
Bureau 2000
Tour de la Banque Nationale
600, rue De La Gauchetière Ouest
Montréal (Québec)
H3B 4L8

T 514 878-2691

Monsieur Alexandre Baillargeon
Ministère de la Famille
Direction de la veille et des connaissances stratégiques
425, rue Jacques-Parizeau, 4^e étage
Québec (Québec) G1R 4Z1

**Objet : Rapport – Évaluation de la Mesure exceptionnelle de soutien à
l'intégration dans les services de garde éducatifs à l'enfance pour les
enfants handicapés ayant d'importants besoins (MES)**

Monsieur,

Nous avons le plaisir de vous soumettre notre rapport concernant l'évaluation de la Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde éducatifs à l'enfance pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins (MES). Cette évaluation a été effectuée à la demande du ministère de la Famille et s'appuie sur la consultation de parties prenantes intimement liées à la livraison des services aux enfants ciblés par la Mesure.

Nous espérons que les résultats de cette évaluation et les recommandations en découlant soutiendront la prise de décision du ministère de la Famille quant aux changements à apporter pour optimiser la portée et le fonctionnement de la Mesure.

Nous tenons à souligner l'excellente collaboration des personnes rencontrées au cours de la réalisation du mandat et le vif intérêt démontré par les prestataires de services impliqués dans la démarche.

Nous vous remercions de la confiance que vous nous avez témoignée et demeurons disponibles pour apporter toute clarification que vous pourriez juger utile. Pour toute information supplémentaire, nous vous invitons à communiquer avec le soussigné au 514 954-4639.

Espérant que ce rapport préliminaire répondra à vos attentes, nous vous prions de recevoir, Monsieur, nos salutations les plus distinguées.



Pierre Fortin
Associé – Conseil en management

Table des matières

« Chez RCGT, nous faisons tous les efforts nécessaires et mettons à contribution tout notre talent pour aider les organisations performantes à réaliser leur plein potentiel de croissance. »

Sommaire exécutif	1
1. Rappel du contexte et du mandat.....	4
2. Méthodologie.....	6
3. Portrait de la Mesure (MES)	11
4. Résultats de la collecte de données	18
5. Analyse et interprétations	26
6. Axes d'amélioration et recommandations.....	33
7. Conclusion	40

Tableaux

Tableau 1 : Questions soulevées dans le devis et couvertes par le cadre d'évaluation.....	6
Tableau 2 : Acteurs consultés.....	8
Tableau 3 : Réponses aux questions soulevées dans le devis au regard de la conformité.....	26
Tableau 4 : Réponses aux questions soulevées dans le devis au regard de l'efficacité.....	28
Tableau 5 : Réponses aux questions soulevées dans le devis au regard de l'efficience.....	30
Tableau 6 : Réponses aux questions soulevées dans le devis au regard de la pertinence.....	31
Tableau 7 : Exemples d'indicateurs.....	38
Tableau 8 : Composantes du processus global.....	39

Figures

Figure 1 : Principaux acteurs contribuant au soutien des enfants handicapés à grands besoins.....	13
Figure 2 : Processus actuel pour le traitement des demandes de MES (sommaire).....	17
Figure 3 : Satisfaction des parents vs SGEE.....	19
Figure 4 : Mesure de satisfaction.....	20
Figure 5 : Pourcentage des SGEE qui préparent ou non un dossier.....	22
Figure 6 : Écart de perception entre les éducatrices et les prestataires face à la capacité de la MES à rencontrer les besoins de l'enfant.....	22
Figure 7 : Principaux axes d'amélioration.....	34

Annexes

Annexe 1 – Glossaire	
Annexe 2 – Cadre d'évaluation	
Annexe 3 – Questionnaires	
Annexe 4 – MES : Processus actuel	
Annexe 5 – Liste des documents consultés	

Sommaire exécutif

La Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde éducatifs à l'enfance pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins (ci-après la « MES » ou la « Mesure ») est disponible depuis décembre 2004¹ (année 2004-2005) pour améliorer l'accessibilité des services de garde éducatifs à l'enfance pour les enfants handicapés ayant des besoins particuliers, en facilitant leur intégration aux services de garde grâce à de l'accompagnement individualisé.

Le volume d'enfants faisant l'objet de demandes de MES, l'ampleur des services requis et le budget y étant associé ont explosé au fil des années, et le phénomène semble s'accélérer. Ainsi, la valeur totale des sommes versées aux fins de la MES est passée de 4,6 M\$ en 2017-2018 à 16,1 M\$ en 2019-2020. Dans ce contexte, il s'avérait pertinent de réaliser une évaluation de ce programme.

Le mandat confié à RCGT visait à répondre aux quatre questions suivantes :

- Le programme répond-il aux besoins des enfants dans les services de garde en fonction de leurs handicaps?
- La mise en œuvre du programme se fait-elle conformément au respect des conditions préalables, des critères d'admissibilité et des normes régissant le versement des subventions aux services de garde?
- Le programme permet-il de lever les obstacles à une pleine intégration des enfants handicapés dans les services de garde?
- Les ressources du programme sont-elles utilisées de façon optimale?

Les constats et les recommandations doivent permettre d'améliorer l'administration, l'efficacité, les résultats ainsi que la reddition de comptes liés à la Mesure.

Méthodologie

Le cadre d'évaluation utilisé pour réaliser ce mandat a été approuvé par le Comité de pilotage en début de mandat. Il a été conçu à partir des questions spécifiques, formulées dans le devis fourni par le Ministère, autour de quatre thèmes : pertinence, conformité, efficacité et efficience.

L'évaluation effectuée s'appuie sur les informations qualitatives et quantitatives issues de quatre types de sources de données : revue documentaire, entrevues individuelles et de groupe avec les directions du Ministère responsables d'aspects globaux du programme ainsi qu'avec des représentants de comités consultatifs régionaux, sondages et groupes de discussion mettant à contribution 351 prestataires de services, 537 éducatrices responsables de groupes accueillant les enfants desservis par la MES, et 66 parents d'enfants desservis par la MES.

¹ Rapport préliminaire concernant la démarche d'étude de la mesure exceptionnelle de soutien (MES) sur l'ensemble de la province de Québec, version de septembre 2006.

Résumé des constats

- L'ensemble des intervenants s'entendent sur la pertinence du programme, puisqu'il facilite la fréquentation des services de garde par la clientèle d'enfants handicapés à grands besoins;
- L'accès, en temps opportun, à des professionnels de la santé, pour contribuer à la préparation des demandes de financement, semble constituer un enjeu;
- Selon les sondages, les plans d'intégration et les plans de services individualisés seraient mis en place dans une majorité de SGEE, mais près de la moitié des parents n'obtiendraient pas de suivi régulier sur les progrès de leur enfant;
- L'absence de mesure d'effets sur la fréquentation réelle et sur le développement global des enfants soutenus empêche de conclure sur les impacts réels de la Mesure;
- La lourdeur du processus de demande, les délais impartis et les limites budgétaires régionales font en sorte que des clientèles théoriquement admissibles ne bénéficient pas du programme;
- Les services de garde de plus petite taille (incluant les garderies en milieu familial) se sentent moins bien outillés pour déposer des demandes de financement liées à la MES;
- Sur le plan administratif, le traitement des dossiers présente des défis qui entravent l'efficacité. Toutefois, l'informatisation en cours permettra d'atténuer cette situation.

Recommandations

Le Ministère a, au fil des années, fait de nombreux efforts pour améliorer le fonctionnement de la MES en réponse aux préoccupations et aux suggestions exprimées par les parties prenantes et relayées par les directions régionales des services à la clientèle du Ministère. La MES doit poursuivre son évolution pour permettre d'en accroître la portée sur la clientèle ciblée.

Les grands axes d'amélioration recommandés :

1. Actualiser le programme en conservant l'enfant et ses besoins au centre des préoccupations :
 - a. Clarifier les clientèles cibles et l'effet escompté;
 - b. Reconsidérer l'enveloppe budgétaire annuelle à la lueur des clientèles ciblées, de façon à pouvoir financer tous les dossiers admissibles selon les nouveaux critères établis;
 - c. Intégrer la nouvelle MES aux règles de financement des SGEE;
 - d. Explorer les possibilités de mieux arrimer les sommes versées par le biais de l'AIEH et de la MES;
2. Canaliser l'attention de tous les acteurs sur l'enfant et son développement global;
 - a. Se donner le temps nécessaire pour bien évaluer les besoins dans sa première année de fréquentation d'un SGEE;
 - b. Évaluer le cheminement de l'enfant et les effets de la MES sur son développement;
 - c. Envisager le recours à un mécanisme d'assurance qualité, permettant d'évaluer les services à l'enfant et la tenue des dossiers, et d'aider les SGEE à comprendre comment s'améliorer sur le plan tant administratif que professionnel;

3. Mesurer les effets du programme en se dotant d'indicateurs ciblant d'abord l'impact sur l'enfant (fréquentation, intégration, développement) ainsi que les éléments clés pouvant contribuer à augmenter la portée du programme :
 - a. Cibler des indicateurs de résultats et de retombées ainsi que des indicateurs précurseurs;
 - b. Ajuster les mécanismes de reddition de comptes existants pour l'AIEH afin qu'ils couvrent aussi la MES;
4. Optimiser le processus de bout en bout, à partir du moment où le parent souhaite inscrire son enfant à un service de garde jusqu'à la mesure de l'évolution de son développement global, en mettant à contribution les divers intervenants dans la vie de l'enfant.

Les effets prévisibles des aménagements proposés

- Qualité de services à l'enfant accrue grâce à une meilleure accessibilité dans l'ensemble des régions, à des services dispensés à l'enfant dès le moment où les besoins seront identifiés par le SGEE sans attendre la confirmation de l'octroi du financement, au suivi de l'évolution des besoins, aux clientèles trop lourdes dirigées vers d'autres instances de services lorsque existantes, au soutien professionnel mieux structuré autour des SGEE pour faciliter la réponse aux besoins de l'enfant;
- Meilleure équité : l'accès au financement ne reposant plus principalement sur la connaissance, la volonté et l'habileté du SGEE à monter un dossier de demande de financement, ni sur la disponibilité momentanée de professionnels pour effectuer l'évaluation de l'enfant selon un calendrier astreignant (sachant que les fonds sont actuellement insuffisants pour accepter des dossiers en cours d'année);
- Meilleur ciblage du financement dispensé : la stratégie de financement (adaptation d'infrastructure, ratio enfants-éducatrice et heures de soutien individualisé) étant établie globalement pour chaque dossier d'enfant;
- Hausse probable du volume de dossiers financés :
 - Ce mode de fonctionnement fera en sorte que les demandes admissibles, pour lesquelles les fonds sont insuffisants en raison des plafonds budgétaires, seront dorénavant financées;
 - L'accessibilité au programme devrait être grandement améliorée, notamment dans les régions et les milieux de plus petite taille qui étaient, jusqu'à présent, moins bien outillés pour se prévaloir de la MES;
- Réduction de la pression administrative, tant sur les SGEE que sur le Ministère et ses comités consultatifs régionaux : le dépôt et l'analyse des dossiers pourront être échelonnés sur l'ensemble de l'année.

Facteurs clés de succès

- Compléter le projet d'informatisation actuellement en cours;
- Structurer la complémentarité régionale du soutien professionnel disponible pour les parents, les enfants et les prestataires par le Ministère et ses partenaires;
- Mettre en place un processus de reddition de comptes et de mesure des effets sur le développement des enfants desservis.

1. Rappel du contexte et du mandat

MISE EN CONTEXTE

« Le ministère de la Famille (ci-après le « Ministère ») contribue à la vitalité et au développement du Québec en favorisant l'épanouissement des familles et le développement du plein potentiel des enfants. À cette fin, il :

- assure la cohérence de l'action gouvernementale touchant les familles et les enfants, en collaboration avec ses partenaires;
- élabore et met en œuvre des politiques, des programmes et des mesures qui répondent aux besoins des familles et des enfants, tout en tenant compte de la diversité des réalités familiales et des milieux de vie dans lesquels ils évoluent;
- favorise l'accessibilité et la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance (ci-après les « SGEE »);
- coordonne la lutte contre l'intimidation, sous toutes ses formes, à tous les âges, dans le monde réel et virtuel. »²

La Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde éducatifs à l'enfance pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins (ci-après la « MES » ou la « Mesure ») est disponible depuis décembre 2004³ (année 2004-2005) pour améliorer l'accessibilité des services de garde éducatifs à l'enfance pour les enfants handicapés ayant des besoins particuliers, en facilitant leur intégration aux services de garde grâce à de l'accompagnement individualisé. Ce programme, initialement géré conjointement par le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, a été transféré quelques années plus tard sous la responsabilité du Ministère. Le volume de dossiers et l'ampleur des services demandés ayant connu une forte progression au cours des dernières années, la gestion de cette mesure s'est alourdie et complexifiée.

Le mandat d'évaluation de programme confié à la firme Raymond Chabot Grant Thornton (ci-après « RCGT ») vise à évaluer dans quelle mesure la MES permet au Ministère de rencontrer sa mission de cohérence des actions gouvernementales, de réponse aux besoins des familles et des enfants et d'accessibilité à des services de qualité, et ce, de façon efficace et efficiente.

² Extrait du rapport annuel 2019-2020 du ministère de la Famille.

³ Rapport préliminaire concernant la démarche d'étude de la mesure exceptionnelle de soutien (MES) sur l'ensemble de la province de Québec, version de septembre 2006.

LA MESURE

La MES est un programme de soutien financier destiné spécifiquement à permettre aux SGEE de payer des ressources pour un nombre prédéterminé d'heures d'accompagnement direct à l'enfant qui ne pourrait être autrement intégré en service de garde. Le Ministère y a investi 16 M\$ en 2019-2020.

Les nouvelles demandes et les demandes de renouvellement doivent être présentées annuellement par les SGEE au Ministère, qui confie aux comités consultatifs régionaux l'analyse des dossiers et l'évaluation des services à offrir à l'enfant, puis les approuve et les finance selon les budgets disponibles.

Le volume d'enfants faisant l'objet de demandes de MES, l'ampleur des services requis et le budget y étant associé ont explosé au fil des années, si bien que le Ministère se questionne :

- Le programme est-il la bonne façon de répondre aux besoins des enfants handicapés ayant de grandes difficultés?
- Le cas échéant, est-il utilisé adéquatement et fonctionne-t-il de façon efficace et efficiente?
- Et, enfin, devrait-il garder son statut de « mesure exceptionnelle » ou devrait-il plutôt être intégré aux paramètres de financement régulier que le Ministère utilise pour les SGEE?

LE MANDAT

Le mandat confié à RCGT soulève les quatre questions suivantes⁴ :

- Le programme répond-il aux besoins des enfants dans les services de garde en fonction de leurs handicaps?
- La mise en œuvre du programme se fait-elle conformément au respect des conditions préalables, des critères d'admissibilité et des normes régissant le versement des subventions aux services de garde?
- Le programme permet-il de lever les obstacles à une pleine intégration des enfants handicapés dans les services de garde?
- Les ressources du programme sont-elles utilisées de façon optimale?

Les constats et les recommandations doivent permettre d'améliorer l'administration, l'efficacité, les résultats ainsi que la reddition de comptes liés à la Mesure.

Une série de questions touchant la pertinence, la conformité, l'efficacité et l'efficience du programme ont été formulées par le Ministère. Ces questions ainsi que les moyens retenus pour y répondre sont intégrés dans le cadre d'évaluation, présenté au chapitre 2 du présent rapport.

Le suivi de la réalisation des travaux a été assuré par le coordonnateur de l'évaluation de programme, qui a agi comme chargé de projet. La démarche et ses résultats ont été validés en continu par un comité de pilotage composé de la direction chapeautant l'évaluation de programmes, le chargé de projet désigné par le Ministère ainsi que des représentants des directions suivantes :

- La Direction de la coordination et des relations avec les partenaires (DCRP) (maintenant renommée Direction du soutien au développement du réseau);
- La Direction des normes de qualité et d'accessibilité des services (DNQAS);
- La Direction du financement des services de garde éducatifs à l'enfance (DFSGEE).

⁴ Extrait du document d'appel d'offres.

2. Méthodologie

CADRE D'ÉVALUATION

Le cadre d'évaluation a été conçu à partir des questions spécifiques, formulées dans le devis fourni par le Ministère, autour de quatre thèmes : pertinence, conformité, efficacité et efficience. Quelques questions complémentaires ont été suggérées au comité de pilotage de l'évaluation de la MES.

En début de mandat, un cadre d'évaluation préliminaire, présentant les moyens et modalités retenus pour répondre aux questions soulevées, a été soumis au comité de pilotage. À la suite des discussions avec ce comité, le cadre d'évaluation a été complété pour intégrer les principaux enjeux discutés, et une version finale a été approuvée par le comité. Ce cadre d'évaluation est joint à l'annexe 2.

Le tableau 1 qui suit reflète les questions couvertes par le cadre d'évaluation, regroupées selon les quatre dimensions analysées.

Tableau 1 : Questions soulevées dans le devis et couvertes par le cadre d'évaluation

Dimensions	Questions soulevées
Pertinence :	<ul style="list-style-type: none">■ Le programme permet-il d'offrir des services dans les services de garde correspondant à la demande?■ La clientèle bénéficiant des subventions est-elle celle qui est ciblée par le programme?■ Le programme offre-t-il une valeur ajoutée à la clientèle admissible, notamment en répondant à ses besoins et à ses attentes?■ Les objectifs du programme et ses modalités d'application sont-ils toujours justifiés, compte tenu de l'évolution des besoins ou du contexte?
Conformité :	<ul style="list-style-type: none">■ Les mesures mises en place pour accompagner les responsables des services de garde dans leur demande de financement permettent-elles de les informer sur les caractéristiques du programme et sur le processus de sélection des demandes de subvention?■ Les plans d'intégration et les plans de services individualisés sont-ils réalisés conformément à ce qui avait été prévu? S'il y a des changements, sont-ils documentés?■ Les fonds alloués au programme sont-ils utilisés comme prévu et sont-ils versés dans des délais raisonnables? <p>Questions ajoutées (suggestions) :</p> <ul style="list-style-type: none">■ Les parents ont-ils accès à l'information pertinente en temps opportun pour connaître la MES et interpeler un ou des SGEE face à la possibilité de s'en prévaloir?■ Est-ce que le programme a été déployé de la façon qui avait été initialement prévue?

Dimensions	Questions soulevées
Efficacité :	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les parties prenantes sont-elles satisfaites du programme en général et du soutien fourni aux enfants handicapés dans le cadre du programme? ■ Les partenaires sont-ils satisfaits du soutien ou de l'accompagnement fournis par les gestionnaires du programme dans leur demande de financement? ■ La participation d'un enfant handicapé ayant des besoins importants à la MES a-t-elle un impact sur son intégration et son développement? ■ L'administration de la MES est-elle équitable entre les régions? <p>Question ajoutée (suggestion) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La proportion des clientèles réellement desservies correspond-elle aux besoins et aux cibles initiaux?
Efficiace :	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dans quelle mesure le programme est-il complémentaire avec d'autres programmes ou mesures visant les enfants handicapés dans les services de garde? ■ Pourrait-on atteindre les mêmes résultats à coûts moindres? ■ Pourrait-on répondre plus ou mieux aux besoins d'intégration des enfants handicapés dans les services de garde à même les ressources engagées?

SOURCES ET MÉTHODES DE COLLECTE DE DONNÉES

L'évaluation effectuée s'appuie sur les informations qualitatives et quantitatives issues de quatre types de sources de données : revue documentaire, entrevues individuelles et de groupe, sondages et groupes de discussion.

Revue documentaire

La majorité des documents analysés ont été obtenus du Ministère, à la suite de la rencontre de démarrage tenue avec le comité de pilotage ou des entrevues réalisées avec différentes directions. Certains documents ont été repérés sur Internet.

La liste des documents consultés est présentée à l'annexe 5.

Consultations (entrevues, sondages et groupes de discussion)

Divers acteurs ont été impliqués dans la démarche d'évaluation de façon à construire un portrait d'ensemble, complet et représentatif, grâce à la variété des perspectives mises à contribution. Ainsi, les acteurs suivants ont pris part à la démarche :

- Les directions du Ministère responsables d'aspects globaux du programme :
 - La Direction de la coordination et des relations avec les partenaires (DCRP) (maintenant renommée Direction du soutien au développement du réseau);
 - La Direction des normes de qualité et d'accessibilité des services (DNQAS);
 - La Direction du financement des services de garde éducatifs à l'enfance (DFSGEE) ainsi que la responsable de l'équipe de traitement financier qui y est rattachée;
- La coordonnatrice ministérielle de services aux personnes handicapées, rattachée à la Direction de la planification et des stratégies Familles;

- Chacune des quatre directions régionales des services à la clientèle ainsi que le centre des services à la clientèle et des plaintes rattaché à l'une de ces directions au moment de réaliser cette portion du mandat;
- Six groupes de représentants de comités consultatifs régionaux;
- Des prestataires de services impliqués dans la dispensation, à des enfants handicapés, des services prévus par le programme : 351 des 1 554 prestataires de services sollicités ont participé à un sondage et 37 d'entre eux ont participé à l'un ou l'autre des quatre groupes de discussion organisés pour approfondir certains thèmes clés ciblés à l'issue du croisement des résultats des trois sondages à divers acteurs (prestataires, éducatrices et parents);
- Des éducatrices en service de garde ayant la responsabilité de groupes d'enfants accueillant un ou des enfants handicapés à grands besoins bénéficiant de l'appui de la MES : 537 ont répondu au sondage qui leur a été acheminé par le biais des directions de services de garde où elles travaillent;
- Des parents d'enfants actuellement couverts par le programme : 66 des 454 parents invités ont participé au sondage leur étant destiné.

Le tableau suivant résume les acteurs consultés et de quelle façon :

Tableau 2 : Acteurs consultés

Organisation	Acteurs	Modalités
Ministère de la Famille	Direction de la coordination et des relations avec les partenaires	Entrevues
	Direction des normes de qualité et d'accessibilité des services	Entrevues
	Direction du financement des services de garde éducatifs à l'enfance	Entrevues
	Directions régionales des services à la clientèle (4)	Entrevues
Partenaires	Comités consultatifs régionaux	Entrevues
Prestataires	Directions de services de garde	Sondage
		Groupes de discussion
	Éducatrices	Sondage
Usagers	Parents d'enfants bénéficiant de la MES	Sondage

Les entrevues, les sondages et les groupes de discussion ont été animés à l'aide d'une combinaison de questions :

- Questions à choix de réponses;
- Questions sur le degré d'adhésion des répondants à des énoncés précis;
- Questions ouvertes (utilisées pour explorer des sujets d'intérêt ou pour préciser la pensée des répondants sur des éléments précis).

Les trois questionnaires des sondages sont joints à l'annexe 3.

LIMITES DE L'ÉVALUATION

Toute démarche d'évaluation est soumise à certaines limites méthodologiques. Les quatre principales limites associées à la présente démarche sont les suivantes :

- L'attribution causale : elle fait référence à la difficulté de démontrer dans quelle mesure les effets – ou l'absence d'effets – constatés sont attribuables au programme de la MES lui-même plutôt qu'à d'autres facteurs; cette limite est essentiellement associée à la nature du devis d'évaluation, utilisé en fonction des paramètres du présent mandat;
- Le biais de désirabilité sociale : il fait référence à la tendance possible des acteurs de ne pas répondre en toute franchise aux questions posées, par souci de donner une image positive de leur organisation ou encore de s'assurer que les conclusions de l'évaluation seront à leur avantage, etc. Ainsi, les réponses recueillies ne reflètent pas nécessairement la réalité de la situation qui est évaluée. Pour diminuer ce biais, nous avons garanti la confidentialité des données et des conversations, développé des questions et des questions inverses, validé la cohérence entre les résultats des sondages et des groupes de discussion subséquents et conduit des entrevues d'approfondissement permettant de clarifier les contradictions apparentes;
- Interprétation des propos : la collecte des données qualitatives réalisée sous forme de questions ouvertes dans le cadre des entrevues et des groupes de discussion ou encore du sondage pose l'importance d'interpréter les propos recueillis comme un cumul de perceptions et non nécessairement comme le reflet de l'importance relative entre les différentes réponses. De plus, l'évaluation des efforts investis par les différentes équipes du Ministère aux fins de la gestion du fonctionnement de la MES comporte un volet de subjectivité important;
- Uniformité des données quantitatives : la collecte des données quantitatives pour une période de plusieurs années a présenté certains défis, notamment du fait que les informations ont été colligées manuellement et de façons différentes à divers moments de l'évolution de la Mesure. Ainsi, la comparabilité des informations utilisées afin d'évaluer l'évolution des besoins et des volumes de demandes, globalement ou par région, est imparfaite.

Aux limites précédemment citées s'ajoutent celles issues de contraintes exceptionnelles associées à la réalisation de cette démarche d'évaluation en temps de pandémie, qui a parfois créé des embûches incontournables, notamment en raison de la surcharge subie par le réseau de la santé. Ainsi :

- il n'a pas été possible d'impliquer les directions des CISSS et des CIUSSS de la province pour recueillir leur point de vue quant à la pertinence et au fonctionnement de la MES, de même que pour contribuer à évaluer l'importance relative de la clientèle théoriquement ciblée par la MES mais non desservie;
- les parents d'enfants théoriquement ciblés par le programme mais qui n'en bénéficient pas actuellement n'ont pu être identifiés et rejoints par l'intermédiaire d'autres acteurs du réseau de la santé.

Au-delà de ces limites, nous considérons que les activités de collecte de données qui ont été réalisées ont permis d'alimenter de façon riche et complète les travaux d'évaluation. En effet, les résultats de ces activités se sont révélés très positifs en matière de :

- taux de participation des parties prenantes ciblées aux activités de consultation et de taux de réponse aux sondages;
- niveau d'intérêt des intervenants rencontrés et de qualité des échanges;
- représentativité des points de vue par rapport à la diversité des partenaires et des clientèles;
- possibilité de triangulation de données issues d'une variété de sources.



3. Portrait de la Mesure (MES)

DESCRIPTION

La MES

La Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde éducatifs à l'enfance pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins (MES) est un programme de soutien financier destiné à permettre à un enfant handicapé à grands besoins de s'intégrer à un groupe au sein d'un SGEE, en dédommageant ce dernier pour des coûts encourus pour offrir de l'accompagnement direct à l'enfant pendant un nombre d'heures préétabli, selon l'évaluation faite par un comité consultatif régional, en s'appuyant sur le dossier constitué par le SGEE conformément au cadre de référence qui leur est fourni.

Distinction de l'Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé

La MES constitue un complément à l'Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé (AIEH), allocation intégrée au financement régulier des SGEE et balisée par les règles budgétaires annuelles; son montant est ajusté en fonction de l'occupation réelle des enfants handicapés, tel que reflété dans le rapport déposé par les SGEE avec leurs états financiers.

L'admissibilité à l'AIEH est établie sur la base d'un rapport signé par un professionnel reconnu par le Ministère, qui démontre que le ou les handicaps évalués correspondent à la définition fournie dans la directive ministérielle. Le montant versé pour l'AIEH n'est toutefois pas modulé en fonction du degré de handicap de l'enfant, comme c'est le cas pour la MES.

La MES constitue une aide additionnelle de dernier recours, ne devant être utilisée que lorsque le SGEE et le réseau de la santé ne peuvent avoir recours à d'autres moyens pour répondre à une situation de compromission de l'intégration de l'enfant. À cet effet, le cadre de référence du Ministère stipule ceci :

« L'intégration de cet enfant en service de garde éducatif à l'enfance risque donc d'être compromise sans un soutien d'accompagnement supplémentaire, car elle suppose de plus grands efforts d'adaptation, un meilleur soutien individualisé et davantage de services et de ressources⁵. »

⁵ Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins, Cadre de référence, ministère de la Famille.

HISTORIQUE ET ÉVOLUTION

La MES aurait été instaurée en 2004⁶ (année 2004-2005). Elle a évolué au fil des ans pour répondre aux défis et enjeux rencontrés :

- En juin 2012, des modifications ont été apportées pour assurer la continuité du service offert à un enfant qui fréquente un service de garde subventionné. Pour ce faire, les demandes de renouvellement sont dorénavant déposées selon un échéancier différent de celui des nouvelles demandes, pour favoriser le maintien des services à l'enfant; toutefois, le rehaussement de service est évalué au même moment que les nouveaux dossiers;
- Depuis 2015, le taux horaire a progressé passant de 15 \$ l'heure à 23,38\$ l'heure en 2020, assurant une cohérence avec la rémunération du personnel offrant des services directs, comme les aides-éducatrices. Le nombre maximal d'heures d'accompagnement par jour d'occupation est passé de 3 heures par jour à 6 heures par jour en 2018 puis à 8 heures par jour en 2019.
- En 2016, pour accélérer le traitement des dossiers, il est décidé d'accepter automatiquement le renouvellement du nombre d'heures d'accompagnement antérieurement autorisé pour un dossier;
- En 2019, le nombre maximal d'heures d'accompagnement est bonifié pour s'établir à un maximum de huit heures par jour, si la situation l'exige;
- En 2020, une nouvelle grille d'évaluation est adoptée, délimitant plus clairement les balises de financement selon la nature des défis auxquels fait face l'enfant, de façon à harmoniser l'approche d'évaluation adoptée par les comités consultatifs régionaux ainsi que les niveaux de services dispensés aux enfants sur l'ensemble du territoire.

VUE SYSTÉMIQUE

Cadre réglementaire applicable

Trois principaux documents balisent les activités du Ministère, en lien avec la gestion de l'accessibilité et de la qualité des services offerts par les services de garde éducatifs à l'enfance :

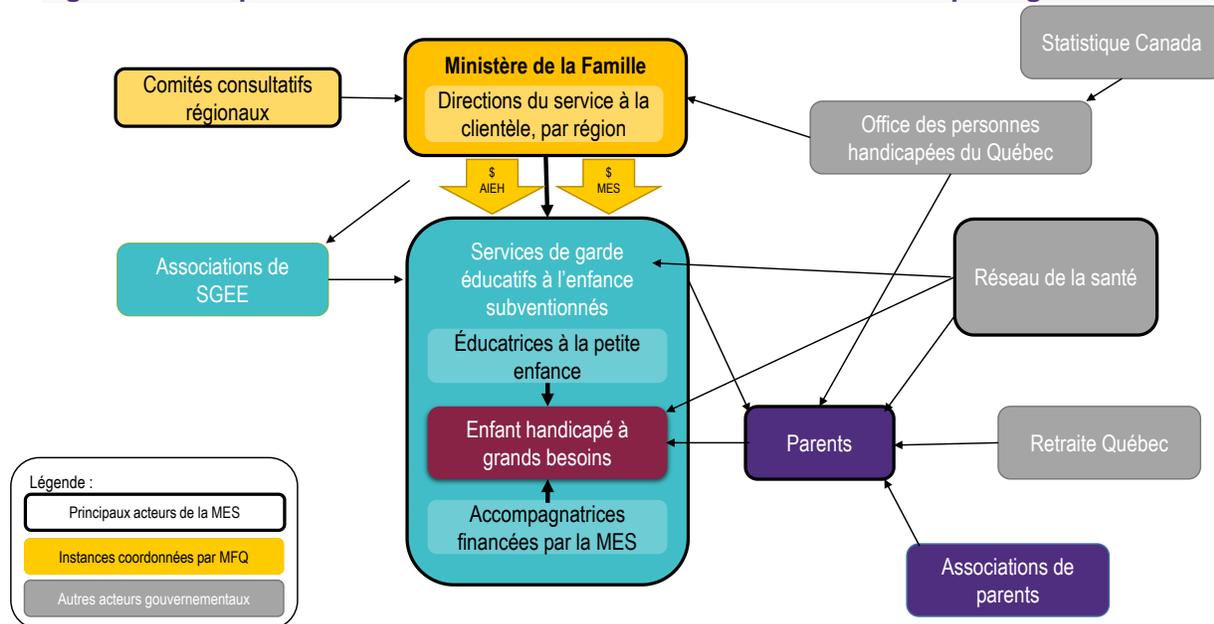
- Loi sur le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine;
- Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (modifiée en 2017);
- Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

⁶ Rapport préliminaire concernant la démarche d'étude de la mesure exceptionnelle de soutien (MES) sur l'ensemble de la province de Québec, version de septembre 2006.

Principaux acteurs de la MES

Le schéma ci-dessous illustre les principaux acteurs impliqués pour soutenir l'enfant handicapé à grands besoins.

Figure 1 : Principaux acteurs contribuant au soutien des enfants handicapés à grands besoins



Services de garde à l'enfance

Il existe quatre types de services de garde éducatifs à l'enfance :

- Centre de la petite enfance (CPE);
- Garderie subventionnée;
- Service de garde en milieu familial reconnu par un bureau coordonnateur;
- Garderie non subventionnée.

La MES peut être demandée par les trois premiers types de SGEE pour un enfant handicapé à grandes difficultés d'intégration, sous réserve de déposer un dossier conforme aux attentes et de répondre aux critères applicables.

Le fonctionnement de la MES – résumé

La MES fait l'objet de demandes annuelles déposées par les SGEE. L'appel de demandes se fait en deux vagues : la première, pour les renouvellements, avec ou sans changement, et la seconde, pour les nouvelles demandes.

Les dossiers sont préparés par les SGEE, en mettant à contribution les parents et des professionnels de la santé :

- Le responsable d'un service de garde évalue sa capacité à intégrer un enfant handicapé fréquentant déjà son service ou au moment où le parent veut l'y inscrire; s'il juge ne pas pouvoir desservir l'enfant sans accompagnement individualisé, il peut envisager de se prévaloir de la MES, auquel cas il demande au parent son accord pour entreprendre une démarche visant à obtenir ce financement additionnel;

- Si le parent accepte, la démarche de préparation du dossier est entreprise :
 - Un professionnel de la santé, disposant d'un titre professionnel reconnu par le Ministère, évalue les besoins de l'enfant et complète le rapport d'évaluation requis;
 - Le responsable du service de garde, avec l'aide du parent, complète le dossier, incluant le formulaire prescrit ainsi que les pièces justificatives nécessaires;
- Le dossier de demande est acheminé par le SGEE au Ministère, à l'attention de la direction des services à la clientèle de sa région, selon l'échéancier publié par le Ministère;
- Le dossier est évalué sur le plan de sa recevabilité par la direction régionale des services à la clientèle du Ministère, puis est soumis à l'évaluation d'un comité consultatif régional aux fins de l'évaluation de la pertinence de la demande et de l'ampleur des services à offrir, considérant le degré de compromission de l'intégration de cet enfant :
 - Le comité consultatif régional (CCR) est constitué par la direction régionale des services à la clientèle du Ministère; il est composé de représentants des prestataires de services subventionnés (centres de la petite enfance, bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial et garderies), d'experts en réadaptation en déficience physique et intellectuelle provenant du réseau public, ainsi que de parents d'enfants handicapés ou d'une association régionale représentant les intérêts des enfants handicapés;
 - Le budget alloué à chaque région étant balisé annuellement, à partir de la moyenne des demandes acceptées au cours des cinq dernières années par région, de l'évolution du taux de prévalence régional des enfants handicapés de 0 à 5 ans, et des limites du budget global établi annuellement pour la MES, le CCR doit évaluer quels nouveaux dossiers ou rehaussement de services seront acceptés en priorité; les demandes de renouvellement sont acceptées automatiquement pour le nombre d'heures de services approuvé l'année précédente, alors que les demandes de rehaussement de services et les nouvelles demandes font l'objet d'une évaluation complète;
- Les dossiers recevables mais non acceptés sont mis sur une liste d'attente, en vue d'être éventuellement acceptés grâce à la réutilisation de soldes budgétaires pouvant être transférés d'une région à une autre; il arrive que le budget de l'année suivante soit grevé pour accepter un plus grand nombre de dossiers;
- La confirmation d'octroi de la MES au SGEE pour un enfant ciblé, ainsi que le versement du financement, sont généralement effectués selon les dates prévues au calendrier établi, soit respectivement en décembre et en janvier suivant le dépôt de la demande. En 2020-2021, en raison de la situation exceptionnelle liée à la pandémie, ces dates n'ont pu être respectées.

L'évaluation des demandes de MES

L'évaluation des dossiers de demande de MES est réalisée par les CCR, constitués et encadrés par les directions régionales des services à la clientèle du Ministère. Chaque CCR analyse les dossiers, les évalue, les approuve et détermine les services qui seront financés. Les CCR s'appuient sur la documentation fournie par le SGEE, à l'exception de l'évaluation faite par le professionnel de la santé, afin de préserver la confidentialité des dossiers. Le Ministère a émis des « Lignes directrices aux membres des comités consultatifs 2020-2021 » pour harmoniser leur façon de traiter les dossiers; ces lignes directrices précisent :

- les orientations générales (p. ex., renouvellements privilégiés);
- l'interprétation des critères applicables : explications et grille d'analyse;
- les barèmes : pointage selon le nombre d'heures d'accompagnement par jour;
- la définition de la notion de « compromission de l'intégration »;
- le code de déontologie applicable devant être respecté par les membres du CCR.

Le rattachement du financement à l'enfant

Le financement doit suivre l'enfant : si l'enfant change de service de garde pour un autre service de garde subventionné, ce nouveau service de garde pourra dorénavant demander le renouvellement de la MES pour cet enfant. Si le déplacement de l'enfant a lieu en cours d'année, le solde de l'allocation financière relative à la MES devrait normalement être transféré par l'ancien service de garde au nouveau service de garde qui accueille l'enfant.

La reddition de comptes des SGEE

Aucune reddition de comptes n'est exigée des SGEE par le Ministère au regard de l'utilisation faite des fonds versés dans le cadre du programme de la MES. Toutefois, des redditions de comptes sont exigées pour des allocations incluses au financement régulier attribué conformément aux règles budgétaires en vigueur. C'est le cas pour l'Allocation à l'intégration des enfants handicapés (AIEH), pour laquelle les SGEE doivent attester de la fréquentation réelle des enfants couverts par l'allocation.

VOLUME ET VALEUR DES DOSSIERS

Les données obtenues relativement aux dossiers traités pour différentes années n'étant pas uniformes d'une année à l'autre, l'évolution de la MES depuis ses débuts ne peut pas être clairement illustrée. Néanmoins, les informations suivantes donnent une idée de la croissance rapide des volumes et soulèvent d'autres constats :

- La valeur totale des sommes versées aux fins de la MES a explosé ces dernières années, passant de 4,6 M\$ en 2017-2018 à 16,1 M\$ en 2019-2020;
- En 2019-2020, le volume de demandes reçues est de près de quatre fois ce qu'il était dix ans plus tôt (1 017 demandes en 2019-2020 contre 284 en 2009-2010);

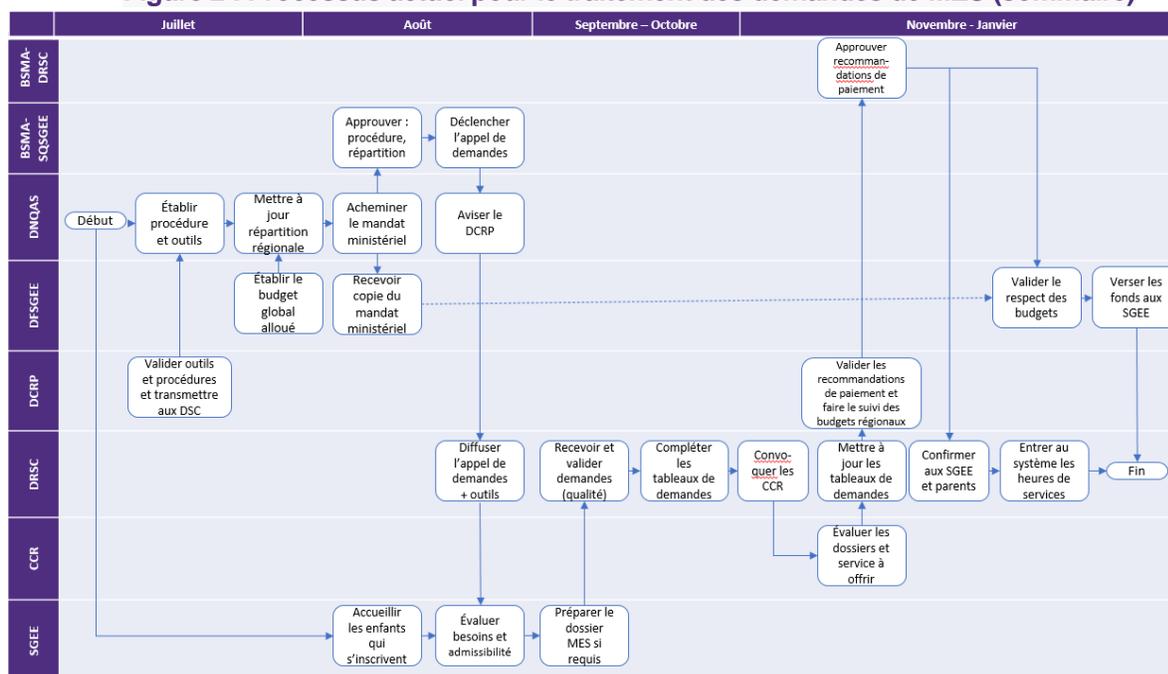
- La proportion de dossiers admissibles mais non financés semble s'être maintenue dans le temps, de même que les proportions de dossiers acceptés ou rejetés :
 - Un rapport de suivi de la mesure produit par la DAQSG en octobre 2010 mentionne qu'en 2009-2010, il y avait 284 demandes dont 71 % ont été acceptées, 16 %, rejetées et 13 % acceptées mais non financées;
 - En 2019-2020, ce sont 1 017 demandes qui auraient été reçues, dont 712 ont été acceptées (70 %) et 153 refusées (15 %), ce qui laisserait environ 15 % de dossiers théoriquement acceptés mais non financés;
- Une proportion élevée de dossiers financés en 2017-2018 ne l'ont été que partiellement, au regard de la demande initiale déposée par le prestataire :
 - En 2017-2018, 55 % des dossiers financés ne l'étaient que partiellement;
- La valeur moyenne par dossier financé a pratiquement doublé entre 2017-2018 et 2019-2020; une partie de cette hausse est due au rehaussement du nombre maximal d'heures de services pouvant être acceptées pour un dossier :
 - La valeur moyenne par dossier financé en 2019-2020 est de 22,5 k\$ et varie de 13,3 k\$ à 29,4 k\$ selon la région, sauf une exception : 4,5 k\$ pour la région Nord du Québec (pour un seul dossier);
 - En 2017-2018, la valeur moyenne par dossier est de 11,4 k\$ et varie de 7,6 k\$ à 16,1 k\$ selon la région;
- La croissance du volume de dossiers financés, entre 2017-2018 et 2019-2020, varie selon le type de prestataire concerné :
 - CPE : hausse de 68 % (de 345 à 581 dossiers financés);
 - Garderies subventionnées : hausse de 909 % (de 11 à 111 dossiers financés);
 - Garderies en milieu familial : diminution de 60 % (de 50 à 20 dossiers financés).

PROCESSUS

Le processus de gestion de la MES actuellement en vigueur se concentre sur le traitement des demandes d'aide financière et implique de nombreux acteurs qui travaillent en alternance pour déclencher et effectuer le traitement de toutes les facettes de la Mesure. Les ajustements au processus et aux rôles des acteurs, effectués annuellement et parfois en cours de démarche, augmentent les risques de lourdeur, d'erreurs et de reprise de travail. La lourdeur perçue est accentuée par un traitement manuel des données, s'appuyant sur divers systèmes ne communiquant pas entre eux et exigeant des ressaisies d'informations à plusieurs étapes du processus.

L'illustration du processus actuel, présentée ci-dessous en version sommaire, est jointe à l'annexe 4 du présent rapport.

Figure 2 : Processus actuel pour le traitement des demandes de MES (sommaire)



La démarche d'informatisation entreprise par le Ministère prévoit que les SGEE compléteront les demandes en ligne, sur une plateforme permettant de valider l'identité de l'enfant et d'améliorer la qualité des demandes déposées (validation automatique de certains champs et validation immédiate de l'admissibilité de la demande). Cette approche évitera de créer de fausses attentes (l'admissibilité du dossier, tel que présenté, étant immédiatement connue) et accélérera le traitement des demandes, tout en améliorant l'intégrité et l'intégralité des informations obtenues.

De plus, la mise à jour automatique de la liste de dossiers soumis, pour l'usage interne du Ministère, permettra aux conseillers de faire un meilleur suivi des demandes.

L'automatisation de certaines communications avec les parties prenantes est également prévue, de façon à uniformiser et accélérer les échanges.

D'autres travaux ont aussi été initiés, en vue de simplifier le processus de calcul et d'approbation de la subvention accordée dans le cadre de la MES.

COÛTS

Le Ministère a distribué 16,1 M\$ en 2019-2020 en financement pour la MES.

À ce montant s'additionnent les coûts de fonctionnement, associés à la gestion du programme et au traitement des demandes par les différentes équipes du Ministère. La prise en considération de ces coûts permettrait de disposer d'un portrait plus complet de l'efficacité du programme.

Malheureusement, les coûts de fonctionnement n'ont pu être chiffrés à partir des informations obtenues à ce jour. Un complément d'informations sera requis en ce sens.

4. Résultats de la collecte de données

PROFIL DES RÉPONDANTS AUX SONDAGES

Les prestataires de services

- 351 des 1 554 SGEE sollicités ont répondu au sondage leur étant destiné :
 - 72 % sont des CPE, 24 % sont des garderies subventionnées et 4 % sont des garderies en milieu familial;
 - Les répondants viennent de l'une ou l'autre des 16 régions desservies; 8 des régions sont représentées dans des proportions de 5 % à 24 % dans l'échantillon; les régions de la Capitale-Nationale, de la Montérégie et de Montréal représentent chacune 10 % ou plus de l'échantillon de répondants;
- 37 prestataires ont participé à l'un ou l'autre des quatre groupes de discussion organisés pour approfondir certains thèmes clés issus de la compilation des sondages.

Les parents d'enfants handicapés à grands besoins

- 66 des 454 parents d'enfants bénéficiant de la MES sollicités ont répondu au sondage leur étant destiné :
 - Dans 91 % des cas, leur enfant fréquente un CPE, dans 6 % des cas, une garderie subventionnée et dans 2 % des cas, une garderie en milieu familial;
 - Les répondants proviennent de 11 des 17 régions desservies.

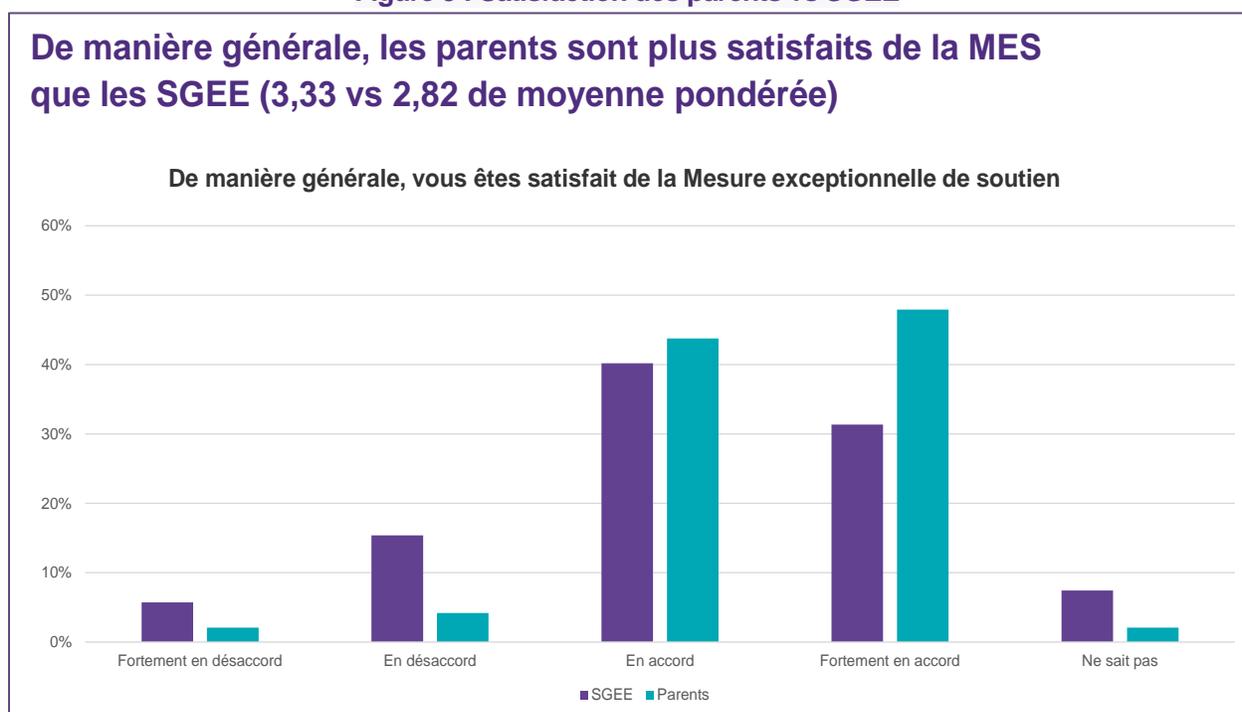
Les éducatrices travaillant dans des services de garde éducatifs à l'enfance

- 537 éducatrices, sollicitées par le billet des responsables des 1 554 SGEE, ont répondu au sondage leur étant destiné :
 - 79 % travaillent en CPE, 18 % en garderies subventionnées et 3 % en milieu familial;
 - Une seule région n'est pas représentée.

LA PERSPECTIVE DES PARENTS

- Les parents estiment que la MES est un programme pertinent qui permet à leur enfant de vivre une certaine normalité, malgré son handicap important;

Figure 3 : Satisfaction des parents vs SGEE



- Les parents sont peu informés de l'existence et des critères de la MES. Ils doivent beaucoup se rabattre sur les SGEE pour obtenir les informations;
- Les parents avouent se sentir démunis face à la complexité et à la longueur du processus lié à une demande initiale. Certains indiquent même que ces enjeux nuisent à l'accessibilité au programme :

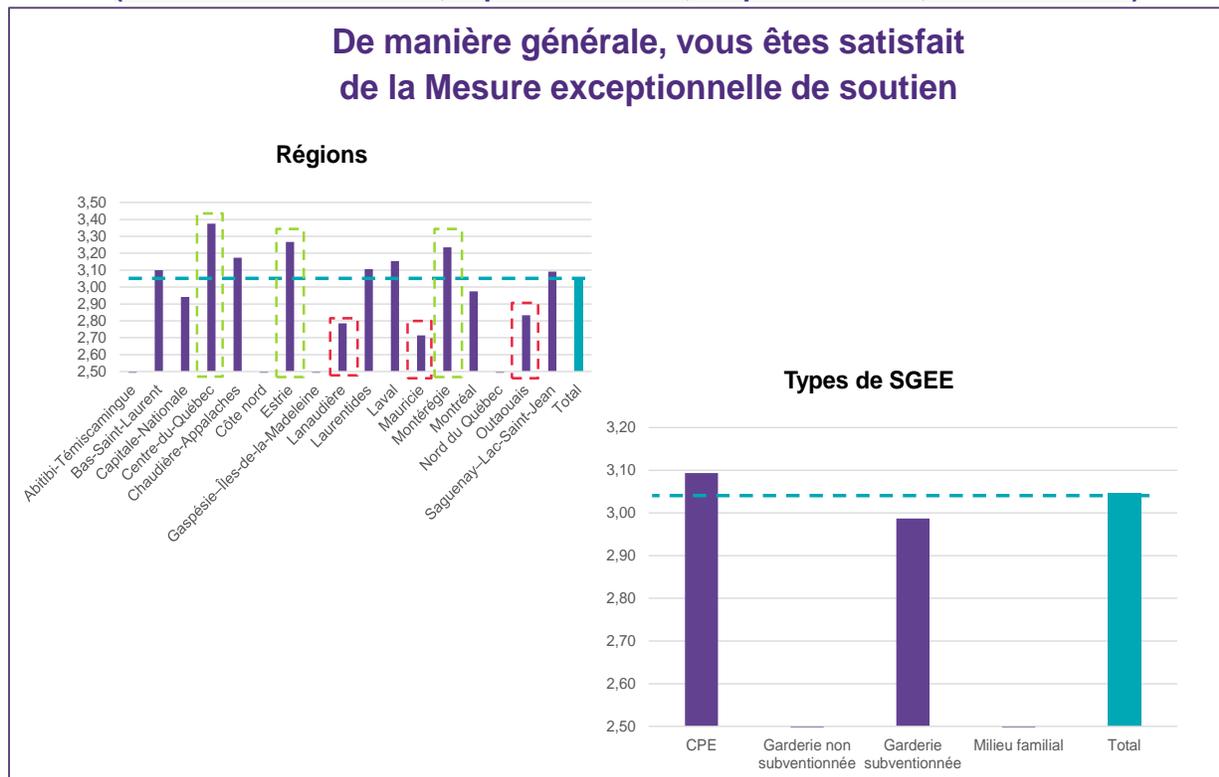
« L'accessibilité à cette mesure reste tout de même difficile et le processus est très lourd. Le délai pour l'obtention d'une réponse est très long et souvent, les services ne sont pas offerts à l'enfant tant que la confirmation du ministère n'est pas reçue. »
- Les parents des enfants bénéficiaires sont, dans l'ensemble, satisfaits de la MES et perçoivent que le plan d'intégration en service de garde est mis à jour à une fréquence adéquate;
- Une majorité des SGEE communiquent régulièrement aux parents les progrès réalisés par leur enfant. Plusieurs mécanismes sont utilisés à cette fin, mais on souligne qu'un processus mieux structuré et documenté leur donnerait un meilleur aperçu du développement de leur enfant et faciliterait ainsi les suivis avec les autres intervenants impliqués auprès de leur enfant;
- Pour les parents qui souhaitent connaître comment est dépensée la MES avec leur enfant, il est souvent difficile d'obtenir des réponses :

« Il est très difficile de savoir comment la subvention est utilisée au quotidien. Il faut constamment demander des comptes rendus et insister afin que notre enfant reçoive les heures d'accompagnement auxquelles il a droit. »

LA PERSPECTIVE DES SGEE

- Les SGEE considèrent que la MES joue un rôle important pour l'intégration et le développement de l'enfant, et se disent généralement satisfaits de la mesure;

Figure 4 : Mesure de satisfaction
(échelle : 1=très insatisfait, 2=plutôt insatisfait, 3 = plutôt satisfait, 4 = très satisfait)



- Ils expliquent la hausse du volume de demandes pour la MES par les facteurs suivants :
 - Augmentation du nombre d'enfants ayant des difficultés importantes;
 - Plus grand nombre de cas diagnostiqués tôt;
 - Plus grand nombre de parents intéressés à inscrire leur enfant en service de garde;
 - Plus de référencement de partenaires;
 - Habilité développée par des SGEE face à l'intégration de ces enfants;
- Les principales barrières à l'entrée qu'ils perçoivent face à la MES :
 - Le déni de certains parents face à l'état de leur enfant;
 - La difficulté à obtenir des évaluations professionnelles des besoins de l'enfant de la part de spécialistes dans les délais impartis;
 - La lourdeur et la complexité de la démarche de demande (pour les SGEE ayant peu de temps disponible et ne voulant pas risquer de faire la démarche inutilement);

- Les critères d'admissibilité, jugés restrictifs par certains;
 - Les délais de traitement des demandes de MES (l'enfant quitte parfois le SGEE avant l'obtention de l'approbation de la demande qui le concerne);
 - Le moment du dépôt des demandes, qui ne correspond pas au moment où les besoins sont identifiés et clairement évalués;
 - Le budget gouvernemental insuffisant pour permettre le financement de tous les cas admissibles;
- Selon eux, les modalités du programme doivent être modifiées afin d'améliorer la conformité, l'efficacité et l'efficience du programme :
- Nous avons noté, entre autres, beaucoup d'insatisfaction face au délai de réponse du Ministère en lien avec le financement de la MES : 70 % des répondants au sondage sont en désaccord ou fortement en désaccord avec l'énoncé alléguant que ces délais sont raisonnables :

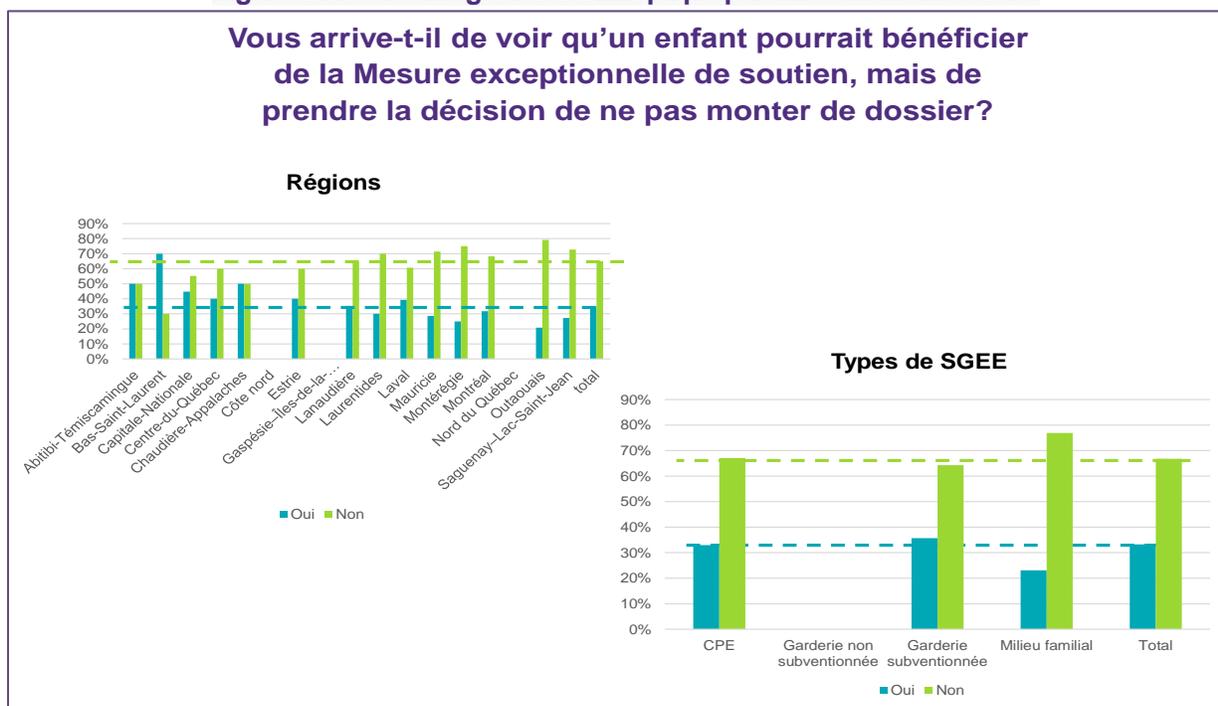
« Il arrive souvent que les parents se découragent et que leur enfant quitte le SGEE avant d'obtenir une réponse du ministère. »
 - Des critiques sont également formulées face au nombre, jugé insuffisant, d'heures accordées pour le soutien à ces enfants à grands besoins : le quart des répondants jugent que les balises de financement (ce qui englobe le nombre d'heures de service et le taux horaire reconnu) sont peu ou très peu pertinentes;
 - Les montants accordés, selon des responsables de SGEE, ne couvrent pas toujours entièrement le salaire et les avantages sociaux de la personne affectée à l'accompagnement de l'enfant. Une plus grande souplesse dans les critères d'utilisation des fonds est également requise selon plusieurs, par exemple pour pouvoir payer les services externes d'un professionnel pour intervenir avec l'enfant, ou pour offrir une courte formation à l'intervenant directement impliqué avec l'enfant;
- Toujours selon ces directions, les modalités d'application du programme rendent ardue la complémentarité avec les services offerts par le réseau de la santé et des services sociaux;
- Les SGEE souhaitent obtenir d'avantage d'appui professionnel et administratif dans la préparation des demandes ainsi que dans la livraison des services auprès de l'enfant :

« Nous manquons d'encadrement du ministère et de professionnels pour préparer les demandes. Nous n'avons pas les ressources à l'interne pour y arriver dans les délais prescrits. »

Cette situation les pousse parfois à ne pas préparer de dossier de demande, même en sachant que l'enfant pourrait bénéficier de la MES. Le tiers des répondants au sondage disent avoir fait un tel choix dans le passé.

Selon les SGEE, des efforts considérables devraient être investis afin d'arrimer et de coordonner les actions du personnel des SGEE et des organismes impliqués dans la vie de l'enfant afin d'assurer son bien-être et son développement optimal.

Figure 5 : Pourcentage des SGEE qui préparent ou non un dossier

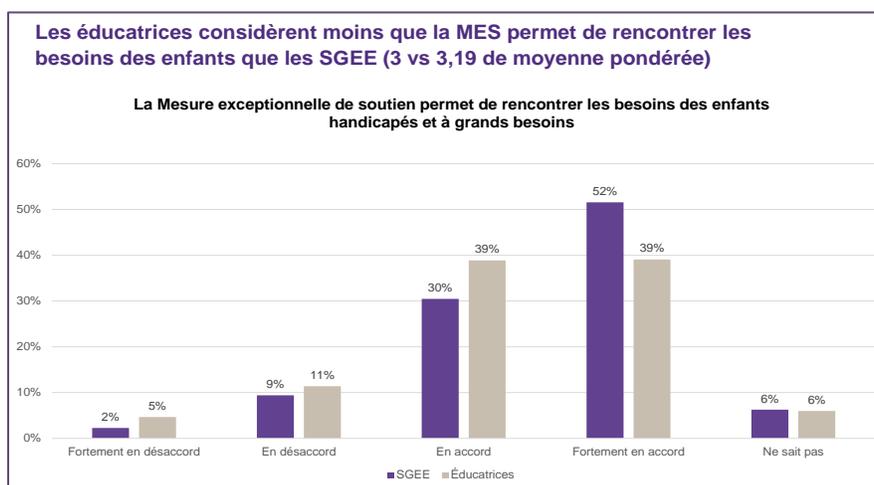


LA PERSPECTIVE DES ÉDUCATRICES DE LA PETITE ENFANCE (EPE)

- Les éducatrices ont une appréciation moins favorable que les SGEE quant à la portée de la MES sur l'intégration de l'enfant; plusieurs affirment que le programme fonctionne, à condition que le nombre d'heures accordées à l'enfant à grands besoins soit suffisant. À ce chapitre, elles précisent :

« Nous voulons ce qui a de mieux pour l'enfant et son développement. Malheureusement, nous n'avons pas toujours les outils nécessaires et le temps pour intervenir suffisamment avec l'enfant. »

Figure 6 : Écart de perception entre les éducatrices et les prestataires face à la capacité de la MES à rencontrer les besoins de l'enfant



- Les éducatrices souhaitent obtenir davantage d'appui pédagogique et professionnel dans leurs interventions et dans la mise en œuvre du plan d'intégration des enfants à leur charge. Elles mentionnent :

« Face à certains handicaps, nous n'avons pas toujours les stratégies pour intervenir efficacement avec l'enfant. Souvent, il n'y pas d'expertise interne pour nous soutenir dans notre intervention. »

LA PERSPECTIVE DU PERSONNEL DES SGEE EN APPUI PÉDAGOGIQUE

- Le personnel en appui et en soutien pédagogique au sein des SGEE note la lourdeur de la tâche des éducatrices qui interviennent avec les enfants bénéficiaires de la MES et précisent que celles-ci ne reçoivent pas toujours la formation requise dans leur programme d'apprentissage; ils croient que les SGEE accueillant des enfants bénéficiaires de la MES devraient soutenir leurs éducatrices assignées dans leurs interventions par l'entremise des ressources internes ou via des partenaires externes;
- Selon eux, l'encadrement et l'accompagnement du personnel et des parents sont des éléments essentiels à considérer dans la mise en œuvre réussie de la MES :

« À partir du plan d'intégration, on fait un plan maison, avec les parents et l'éducatrice, on fait un suivi en équipe de façon journalière ou hebdomadaire afin d'adapter les interventions aux besoins changeants de l'enfant. Nous utilisons un journal ou cahier de bord pour noter les observations qui sont partagées verbalement ou par écrit avec les parents. »

LA PERSPECTIVE DES DIRECTIONS DU MINISTÈRE

- La MES est perçue comme pertinente et distincte des autres programmes connus. Tous les acteurs rencontrés croient à sa raison d'être. Toutefois, un questionnement subsiste sur les modalités et les interventions en lien avec la MES :
- « Sommes-nous efficaces pour favoriser l'intégration des enfants de la MES? Faut-il toujours les intégrer, ou parfois créer des sous-groupes d'enfants avec les mêmes profils? »
- Le concept d'intégration de l'enfant en service de garde ne semble pas compris de la même façon par tous; on soulève qu'il faudrait s'entendre sur sa définition et sa portée dans la prestation des services;
 - La pression qu'exerce l'intégration d'enfants handicapés à grands besoins sur les prestataires de services, en contexte de manque de places subventionnées en service de garde, fait partie des préoccupations des personnes rencontrées;
 - La croissance rapide du volume de demandes et des heures de soutien réclamées préoccupe plusieurs acteurs, qui voudraient mieux comprendre les causes sous-jacentes;
 - Un meilleur alignement pourrait être requis avec l'AIEH sur le plan des ressources octroyées afin d'être plus efficace et efficient avec les interventions auprès de l'enfant et la gestion financière des deux programmes :

« Est-ce que l'on gère bien les \$ investis pour cette clientèle? »

- Le traitement des demandes de financement liées à la MES a été conçu alors que le volume de dossiers se limitait à quelques dizaines par année. Le processus, impliquant un grand nombre d'intervenants dont les rôles ne sont pas clairement délimités et qui interagissent en continu, ainsi que les multiples transactions à effectuer dans des systèmes informatiques non intégrés, et ce, pour chaque dossier de demande, rendent l'opération excessivement énergivore pour l'ensemble des intervenants impliqués au Ministère. Dans un contexte où le nombre de demandes excède maintenant les 1 000 dossiers annuellement, l'ampleur de la tâche est souvent soulevée par nos interlocuteurs;
- La démarche d'informatisation en cours génère beaucoup d'espoir, puisqu'elle devrait permettre des gains importants en efficacité et une réduction drastique des délais, et faciliter la mise en place de contrôles sur le nombre d'heures d'accompagnement rémunérées par les SGEE concernés, en lien avec la fréquentation des enfants soutenus.

LA PERSPECTIVE DES DIRECTIONS RÉGIONALES DES SERVICES À LA CLIENTÈLE DU MINISTÈRE

- Tout comme les autres partenaires, le personnel des directions régionales des services à la clientèle trouve pertinente l'existence de la MES :
 - « Avant la MES, ces enfants n'étaient pas desservis. Ils peuvent maintenant aller dans des services de garde. »
- Un processus plus rigoureux de reddition de comptes devrait voir le jour, selon eux, afin d'améliorer la conformité, l'efficacité et l'efficience du programme :
 - « Il n'y a pas de processus de reddition de comptes ou d'indicateur de performance pour évaluer celle-ci, notamment sur les effets sur l'enfant. Seul le rapport financier existe, mais ce n'est pas suffisant pour évaluer l'impact de la MES sur l'enfant. »
- Ils soulèvent qu'un enjeu d'accessibilité existe pour les familles à faible revenu, qui sont sous-représentées en CPE dans certaines régions, notamment à Montréal, car souvent ces enfants ne fréquentent pas des SGEE reconnus;
- L'un des points importants à améliorer dans le programme, selon eux, est d'inclure un processus d'évaluation des impacts sur le bien-être et le développement de l'enfant. Actuellement, seuls les parents seraient en mesure, lorsque cela est possible, de fournir une évaluation de l'efficacité du programme;
- Depuis l'augmentation des budgets au cours des récentes années, ces équipes notent une croissance importante du volume des demandes. Ceci représente un défi sur le plan de la gestion et de la capacité d'assurer les suivis auprès des SGEE.

LA PERSPECTIVE DES COMITÉS CONSULTATIFS RÉGIONAUX (CCR)

- La MES est un programme pertinent aux yeux des membres de CCR qui ont été rencontrés, malgré des enjeux importants sur le plan du processus :
 - « Les délais sont trop longs pour obtenir une réponse. Pour le renouvellement, cela devrait se faire plus rapidement. Certains CPE ne font même pas de demande en raison de la lourdeur du processus. Un dossier peut prendre 1 à 23 jours à monter. »
- Selon eux, le programme est efficace à condition que le plan d'intégration en service de garde soit élaboré et mis en œuvre en conformité avec les besoins de l'enfant;
- Les membres des CCR s'inquiètent de lacunes importantes dans la reddition de comptes sur la qualité du service fourni par les SGEE, en lien avec la MES :
 - « Il faut évaluer comment les SGEE utilisent la MES et l'impact qu'elle a sur l'enfant. Pour les SGEE, on ne demande pas de reddition de comptes sur les impacts sur l'enfant. Où va l'argent? Un suivi en milieu de CPE doit s'effectuer. Il faut des équipes volantes pour aller visiter et appuyer les CPE. »
- Le processus annuel d'évaluation des demandes est très lourd, particulièrement pour ceux et celles qui agissent comme bénévoles. Les membres des CCR souhaitent des changements à cet égard;
- Une fois l'enfant admis dans le programme, le processus de renouvellement s'effectue sans de réelles vérifications ou mesures de l'évolution des besoins de l'enfant. Cet aspect est jugé préoccupant à leurs yeux.



5. Analyse et interprétations

Ce chapitre présente les constats ainsi qu'une analyse des propos recueillis auprès des différents participants aux sondages et aux entretiens. Les questions contenues dans le Cadre d'évaluation, approuvé par le Ministère, ont encadré la démarche.

CONSTATS RELATIFS À LA CONFORMITÉ

Messages clés relatifs aux constats en matière de conformité

- De façon générale, les SGEE disposent des informations pertinentes pour préparer les demandes de financement et pour guider les parents dans une telle démarche; de leur côté, les parents sont tributaires des SGEE pour connaître l'existence de la MES et décider de s'en prévaloir, avec l'aide d'un service de garde de leur région;
- Selon les sondages, les plans d'intégration et les plans de services individualisés seraient mis en place dans une majorité de SGEE, mais près de la moitié des parents n'obtiendraient pas de suivi régulier sur les progrès de leur enfant;
- Les services de garde de plus petite taille (incluant les garderies en milieu familial) se sentent moins bien outillés pour déposer des demandes de financement liées à la MES;
- L'accès, en temps opportun, à des professionnels de la santé, pour contribuer à la préparation des demandes de financement, semble constituer un enjeu.

Tableau 3 : Réponses aux questions soulevées dans le devis au regard de la conformité

Questions soulevées	Conformité du programme : réponses
Les mesures mises en place pour accompagner les responsables des services de garde dans leur demande de financement permettent-elles de les informer sur les caractéristiques du programme et sur le processus de sélection des demandes de subvention?	<ul style="list-style-type: none">■ La diffusion de l'information relative à la MES se fait de différentes façons : par l'entremise des associations de SGEE, par des envois directs aux SGEE, par le site Internet du Ministère et par de l'information dispensée aux partenaires du réseau de la santé;■ Néanmoins, 19 % des SGEE ayant répondu au sondage se disent insatisfaits ou très insatisfaits de l'accompagnement qui leur est fourni et 16 % disent ne pas se sentir suffisamment outillés pour répondre aux questions des parents;■ Les groupes de discussion ont mis en lumière des attentes de soutien additionnel en matière de gestion administrative et pédagogique de ces dossiers.

Questions soulevées	Conformité du programme : réponses
<p>Les plans d'intégration et les plans de services individualisés sont-ils réalisés conformément à ce qui avait été prévu? S'il y a des changements, sont-ils documentés?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Seulement 10 % des SGEE ayant répondu au sondage disent ne pas réussir à mettre en place les actions prévues au plan d'intégration des enfants soutenus grâce à la MES; cette proportion augmente à 20 % lorsqu'on questionne les éducatrices; ■ 23 % des SGEE sondés disent que 50 % ou moins des plans d'intégration sont mis à jour préalablement à une demande de renouvellement, alors que 66 % des répondants disent que 76 % ou plus des plans le sont; ■ Les parents des enfants soutenus dans le cadre de la MES perçoivent, dans 83 % des cas, que les plans d'intégration en service de garde sont mis à jour à une fréquence adéquate; ■ Ces parents, dans une proportion de 55 %, reçoivent un bilan périodique des progrès réalisés par leur enfant, ce qui signifie que 45 % n'en recevraient pas. De plus, plusieurs commentaires recueillis indiquent qu'un processus mieux structuré et documenté leur donnerait un meilleur aperçu du développement de leur enfant.
<p>Les fonds alloués au programme sont-ils utilisés comme prévu et sont-ils versés dans des délais raisonnables?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les SGEE disent utiliser les fonds obtenus aux fins prévues; certains réclament plus de latitude dans la façon d'utiliser ces fonds, pour mieux répondre au contexte particulier du service de garde où est accueilli l'enfant (par exemple, pour pouvoir impliquer ponctuellement des ressources professionnelles spécialisées); ■ Les délais de versement des fonds sont jugés trop longs, mais ce sont surtout les délais d'acceptation des demandes de MES qui sont jugés exagérés, tant par les parents que par les prestataires de services, puisque les SGEE hésitent à prendre le risque financier d'offrir le service, sachant qu'une demande admissible pourrait ne pas être acceptée en raison des limites budgétaires gouvernementales; dans certains cas, les délais de traitement amèneront la cessation de fréquentation du SGEE par l'enfant, alors qu'il aurait été admissible.
<p>Question ajoutée : Les parents ont-ils accès à l'information pertinente en temps opportun pour connaître et décider de se prévaloir ou non de la MES?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les parents ne sont pas informés de la MES, à moins qu'un intervenant du réseau de la santé ou que leur service de garde ne les en avise; cette situation constitue en soi une barrière à l'intégration des enfants handicapés à grands besoins.
<p>Question ajoutée : Est-ce que le programme a été déployé de la façon qui avait été initialement prévue?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La documentation relative à la création de la MES, aux intentions et objectifs initiaux, au plan de déploiement et aux cibles de retombées ne semble pas être disponible; ■ Divers acteurs rencontrés en entrevue semblent n'avoir qu'une idée approximative des intentions initiales de la MES et des raisons justifiant certaines de ses caractéristiques.

CONSTATS RELATIFS À L'EFFICACITÉ

Messages clés relatifs aux constats en matière d'efficacité

- Les principales parties prenantes se disent généralement satisfaites du programme;
- Il est important de préciser ici que, selon les interlocuteurs à qui l'on s'adresse, les effets du programme devraient se traduire soit par la fréquentation des enfants soutenus au moyen de la MES, soit par l'impact sur leur intégration et leur développement global. L'absence, dans les modalités du programme, d'un relevé de la fréquentation réelle des enfants soutenus grâce à la MES, ou d'un processus d'évaluation des impacts sur le bien-être et le développement global de l'enfant, nous empêche d'affirmer que le programme est efficace pour l'enfant, que la MES atteint ses objectifs et que ses modalités sont adéquates;
- La gestion actuelle de l'enveloppe budgétaire peut créer des barrières à l'accès et des iniquités pour des enfants selon leur région d'appartenance et leur contexte socioéconomique.

Tableau 4 : Réponses aux questions soulevées dans le devis au regard de l'efficacité

Questions soulevées	Efficacité du programme : réponses
Les parties prenantes sont-elles satisfaites du programme en général et du soutien fourni aux enfants handicapés dans le cadre du programme?	<ul style="list-style-type: none"> ■ De façon générale, les parents sont plus satisfaits (92 %) de la MES que les SGEE sondés (71 %); ■ Les parents sont plus d'avis que la MES contribue à faciliter l'intégration et le développement global des enfants (90 % sont en accord ou fortement en accord) que les SGEE (84 %) et les éducatrices (82 %); ■ Plusieurs acteurs remarquent l'absence d'outils de mesure afin d'évaluer l'impact réel de la MES sur le bien-être et le développement de l'enfant.
Les partenaires sont-ils satisfaits du soutien ou de l'accompagnement fournis par les gestionnaires du programme dans leur demande de financement?	<ul style="list-style-type: none"> ■ 65 % des SGEE sondés se disent assez ou totalement satisfaits de l'accompagnement fourni par les gestionnaires de programme lors de leurs demandes d'accès à la MES contre 19 % qui sont plutôt ou très insatisfaits; ■ Au-delà du soutien administratif, des prestataires et des éducatrices ont mentionné souhaiter bénéficier de plus d'appui professionnel pour pouvoir dispenser des services de qualité aux enfants lourdement handicapés qui sont à leur charge.
La participation d'un enfant handicapé ayant des besoins importants à la MES a-t-elle un impact sur son intégration et son développement?	<ul style="list-style-type: none"> ■ 84 % des SGEE, 82 % des éducatrices et 89 % des parents sondés sont en accord ou fortement en accord avec l'affirmation que la MES contribue à faciliter l'intégration et le développement de l'enfant handicapé à grands besoins.
L'administration de la MES est-elle équitable entre les régions?	<ul style="list-style-type: none"> ■ La répartition régionale des budgets permet, théoriquement, de desservir toutes les régions, mais ne tient pas compte des besoins réels :

Questions soulevées	Efficacité du programme : réponses
	<ul style="list-style-type: none"> • Les SGEE de plus grande taille et mieux structurés, qu'on est plus susceptible de rencontrer en milieu urbain, disposent de ressources suffisantes pour développer une habileté dans la préparation des demandes de MES; a contrario, les petits services de garde et les services de garde en milieu familial peuvent plus difficilement développer une telle expertise; • Le recours aux données historiques pour répartir l'enveloppe budgétaire globale peut avoir pour conséquence de permettre à des cas plus légers d'obtenir du soutien dans une région année après année, alors que des cas plus lourds et en plus grands besoins seront refusés dans une autre région par manque de fonds; • La réalité particulière de certaines régions (pénurie de personnel disposant du profil adéquat pour accompagner les enfants handicapés, prévalence de garderies en milieu familial, etc.) peut affecter l'historique des demandes et réduire d'autant les budgets régionaux disponibles, sans égard aux besoins réels des enfants de la région; ■ Le redéploiement des sommes non utilisées entre les régions pourrait pallier ce déséquilibre, mais le renouvellement automatique du soutien à des dossiers moins « névralgiques » peut agir en contrepartie et contribuer à maintenir l'iniquité; ■ Tel que soulevé par divers acteurs, il serait sans doute judicieux de cibler plus clairement les clientèles-types que la MES doit desservir.
<p>Question ajoutée : La proportion des clientèles réellement desservies correspond-elle aux besoins et aux cibles initiaux?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La taille de la clientèle cible, globalement et par région, n'est pas connue des gestionnaires de la MES. On se base sur des données historiques de demandes approuvées ainsi que sur des taux de prévalence établis à partir de données de Statistique Canada pour estimer le budget à prévoir pour chacune des régions. Le manque de places en garderies subventionnées constitue, à lui seul, un frein à la réponse aux besoins réels. Toutefois, il serait pertinent de disposer d'un portrait plus représentatif de la clientèle d'enfants handicapés susceptibles de nécessiter de l'accompagnement individualisé pour permettre leur intégration en service de garde; sur ce point, le réseau de la santé pourrait disposer de l'information pertinente, sous réserve qu'elle puisse être colligée et compilée.

CONSTATS RELATIFS À L'EFFICIENCE

Messages clés relatifs aux constats en matière d'efficience

- On ne peut statuer sur la question d'efficience en raison du manque de données relatives aux effets obtenus : on sait le nombre de dossiers acceptés et la valeur des sommes accordées, mais rien ne permet d'évaluer les effets qui, selon les interlocuteurs à qui l'on s'adresse, devraient se mesurer soit par la fréquentation réelle des enfants soutenus, soit par l'impact sur leur intégration et leur développement global;
- Sur le plan purement administratif, le traitement des dossiers présente des défis qui entravent l'efficience. Toutefois, l'informatisation en cours permettra d'atténuer cette situation;
- La MES est complémentaire à l'Allocation pour l'intégration des enfants handicapés, autre programme financier géré par le Ministère. Un meilleur arrimage de ces deux programmes pourrait possiblement en rehausser la portée obtenue pour les fonds investis.

Tableau 5 : Réponses aux questions soulevées dans le devis au regard de l'efficience

Questions soulevées	Efficience du programme : réponses
Dans quelle mesure le programme est-il complémentaire avec d'autres programmes ou mesures visant les enfants handicapés dans les services de garde?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Seules deux mesures de soutien financier visent les prestataires de services de garde : l'AIEH, incluse dans les règles budgétaires, et la MES, toutes deux agissant de façon complémentaire : <ul style="list-style-type: none"> • L'AIEH comporte un montant forfaitaire pour un enfant nouvellement enregistré, pour permettre les aménagements physiques, ainsi qu'un montant quotidien permettant d'ajuster le ratio enfants-éducatrice pour le nombre de jours de fréquentation réelle des enfants ciblés; cette mesure n'est pas modulée en fonction de la lourdeur des cas; • La MES, qui octroie un nombre d'heures d'accompagnement individualisé selon la lourdeur du dossier, à un taux horaire préétabli, pour permettre l'intégration de l'enfant au service de garde; ■ Les autres programmes couvrent les services à la famille (gardiennage, répit, dépannage), l'aide à domicile et les aides techniques à l'enfant, et ne recourent pas directement le volet « intégration en service de garde »; toutefois, des prestataires considèrent que la MES sert parfois à fournir une forme de répit aux parents des enfants ciblés.
Pourrait-on atteindre les mêmes résultats à coûts moindres?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Il est difficile de se prononcer sur cette question en raison du manque de données relatives aux résultats obtenus : on sait le nombre de dossiers acceptés et la valeur des sommes accordées, mais rien ne permet d'évaluer la fréquentation réelle des enfants soutenus ni de mesurer l'impact sur leur intégration et leur développement;

Questions soulevées	Efficience du programme : réponses
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bien entendu, l'écart entre la fréquentation réelle et la fréquentation prévue lors de l'étude du dossier pourrait constituer une « dépense évitable » aux yeux de certains, sous réserve qu'il soit possible d'embaucher des ressources d'accompagnement individualisé pour un emploi à temps partiel et à horaire variable, ce qui pourrait être plus facile à faire dans certaines régions que d'autres.
<p>Pourrait-on répondre plus ou mieux aux besoins d'intégration des enfants handicapés dans les services de garde à même les ressources engagées?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La qualité des services dispensés grâce à la MES pourrait fort probablement être évaluée et améliorée : <ul style="list-style-type: none"> • en mesurant les effets de la MES sur la fréquentation et sur l'intégration de l'enfant; • en s'assurant que le personnel des services de garde dispose des connaissances, des informations et du soutien nécessaires pour réellement contribuer à l'intégration de ces enfants; à ce chapitre, la collaboration entre le SGEE et l'équipe médicale soutenant l'enfant serait à privilégier.

CONSTATS RELATIFS À LA PERTINENCE

Messages clés relatifs aux constats en matière de pertinence
<ul style="list-style-type: none"> ■ L'ensemble des intervenants s'entendent sur la pertinence du programme, puisqu'il facilite la fréquentation des services de garde par la clientèle d'enfants handicapés à grands besoins; ■ L'absence de mesure d'effets sur le développement global des enfants empêche de conclure sur les impacts réels de la Mesure; ■ L'absence de définition claire de la « clientèle ciblée » semble être à l'origine du manque de données sur la pertinence réelle de la Mesure; ■ La lourdeur du processus de demande, les délais impartis et les limites budgétaires régionales font en sorte que des clientèles théoriquement admissibles ne bénéficient pas du programme.

Tableau 6 : Réponses aux questions soulevées dans le devis au regard de la pertinence

Questions soulevées	Pertinence du programme : réponses
<p>Le programme permet-il d'offrir des services dans les services de garde correspondant à la demande?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le programme permet aux SGEE de payer des ressources dédiées à l'accompagnement d'enfants handicapés à grands besoins pour leur permettre d'être intégrés en service de garde; ■ La pertinence du programme est reconnue par les prestataires de services, les éducatrices ainsi que les parents des enfants concernés; ■ 85 % des SGEE sondés disent que les enfants soutenus par la MES fréquentent leur service de garde sur base quotidienne; cette proportion est de 77 % selon la perspective des parents sondés;

Questions soulevées	Pertinence du programme : réponses
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les critères d'admissibilité strictes et les limites des budgets régionaux disponibles pour financer les demandes empêchent certains SGEE de desservir toutes les clientèles qu'ils souhaiteraient; ■ Les demandes ad hoc, déposées en cours d'année, sont théoriquement admissibles, mais se heurtent souvent à la non-disponibilité de budgets une fois traitées, les demandes reçues dans le cadre des deux vagues formelles de dépôt de demandes de MES.
<p>La clientèle bénéficiant des subventions est-elle celle qui est ciblée par le programme?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aucune définition claire de la clientèle ciblée par la MES ne semble avoir été formulée. La clientèle d'enfants « handicapés et à grands besoins » est abordée d'une façon large et touche les handicaps autant physiques que cognitifs; ■ Le Ministère ne dispose pas d'information claire permettant de mesurer la proportion de clientèle cible réellement desservie par région; ■ Selon les acteurs rencontrés, certaines clientèles ou certains profils de handicap seraient moins bien desservis par la MES (p. ex., handicaps physiques), ce qui semble aller à l'encontre de l'objectif initial du programme qui cherche à rendre accessibles les services de garde éducatifs aux enfants handicapés présentant d'importants besoins de soutien; ■ Certains acteurs ont également questionné la lourdeur de certaines clientèles desservies, au regard de l'objectif d'intégration réelle de ces clientèles en service de garde (c.-à-d. qu'il y ait contribution à leur développement global au-delà de leur simple fréquentation du SGEE); ■ Finalement, en l'absence de reddition de comptes des prestataires qui reçoivent la MES, aucune preuve ne permet d'établir hors de tout doute que la clientèle soutenue au moyen des fonds associés à la MES est belle et bien la clientèle dont les dossiers ont été approuvés aux fins de la MES.
<p>Le programme offre-t-il une valeur ajoutée à la clientèle admissible, notamment en répondant à ses besoins et à ses attentes?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 82 % des prestataires de services et 78 % des éducatrices ayant répondu aux sondages sont en accord ou fortement en accord pour reconnaître que la MES permet de rencontrer les besoins des enfants handicapés à grands besoins; ■ 89 % des parents ayant répondu au sondage jugent que la MES contribue à faciliter l'intégration et le développement de leur enfant en service de garde.
<p>Les objectifs du programme et ses modalités d'application sont-ils toujours justifiés compte tenu de l'évolution des besoins ou du contexte?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les balises de financement (nombre d'heures de service accordé ou taux horaire financé) ne répondent pas toujours aux besoins perçus par les SGEE : 27 % d'entre eux les jugent peu ou pas pertinentes; ■ Malgré cette aide financière, l'intégration d'enfants handicapés à très grands besoins dépend parfois de soutien additionnel par des professionnels de la santé pour soutenir les SGEE et leurs éducatrices dans la gestion de ces cas; à cet égard, des éducatrices disent souhaiter être mieux soutenues sur le plan professionnel.

6. Axes d'amélioration et recommandations

Une mesure évolutive et appréciée

La MES est une mesure pertinente qui a grandement contribué à la fréquentation de services de garde par des enfants handicapés.

Notre analyse et nos recommandations s'appuient sur l'hypothèse que l'intention initiale, lors de la création de la Mesure, était de favoriser l'intégration d'enfants handicapés en service de garde dans toutes les régions du Québec pour contribuer à leur bien-être et à celui de leur famille.

À la base, l'importance accordée à l'élaboration d'un plan d'intégration en service de garde place l'enfant au centre des interventions et permet de préciser, entre autres, les stratégies pédagogiques et d'intervention recommandées afin d'assurer le développement et le bien-être de l'enfant. L'élaboration et la réussite de la mise en œuvre de ce plan sont, selon les propos recueillis, la résultante d'actions régulières et concertées des intervenants des SGEE, des partenaires du réseau de la santé et du Ministère, et ce, en collaboration avec les parents. Dans ce cadre de fonctionnement, l'enfant est donc ainsi placé au cœur des actions de tous et toutes, en vue d'assurer son bien-être et son développement optimal.

La démarche de consultation des différents acteurs (parents, prestataires, éducatrices) démontre clairement un taux élevé de satisfaction à l'endroit de la MES et de son impact sur l'enfant, pour ceux qui y ont accès.

Le Ministère a, au fil des années, fait de nombreux efforts pour améliorer le fonctionnement de la MES en réponse aux préoccupations et aux suggestions exprimées par les parties prenantes et relayées par les directions régionales des services à la clientèle du Ministère, comme en font foi les exemples de projets porteurs suivants :

- La révision et la structuration des critères d'évaluation des demandes de financement, pour assurer l'harmonisation des approches d'évaluation des dossiers et d'octroi des heures de services, améliorant ainsi l'équité pour les enfants visés;
- La démarche d'informatisation en cours, qui améliorera la qualité des dossiers présentés, qui réduira drastiquement les énergies déployées en manipulations, ressaisies et revalidations, et qui permettra de concentrer les énergies sur des activités à valeur ajoutée tout en accélérant le traitement des dossiers;
- Les efforts récents pour améliorer la communication envers les principaux acteurs, soit les SGEE (informations transmises directement, en plus de la transmettre aux associations et aux regroupements de prestataires) et les partenaires de la santé impliqués auprès des enfants et de leurs parents (informations aux partenaires de la santé face aux programmes existants et à la façon d'en informer les parents d'enfants potentiellement admissibles).

Des pistes pour la poursuite de l'évolution de la MES

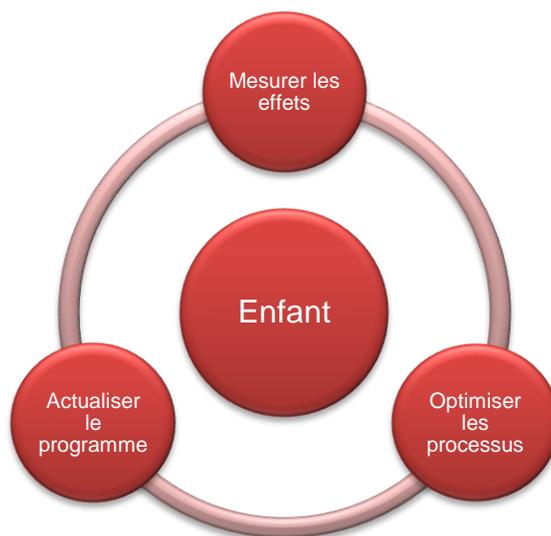
La MES peut, bien entendu, poursuivre son évolution pour permettre d'en accroître davantage l'accessibilité et la portée sur la clientèle ciblée.

Les constats découlant de la démarche d'évaluation de programme permettent de résumer les zones d'amélioration potentielles de la MES de la façon suivante :

- Le Ministère déploie actuellement beaucoup d'énergie à l'amélioration de l'aspect administratif (processus de demande de fonds) de la gestion de la Mesure, en tenant pour acquis l'effet probable sur le bien-être et le développement de l'enfant. Cet aspect gagnerait à être également mesuré et structuré pour assurer que la MES a bien les effets escomptés et pour canaliser les énergies de tous les acteurs vers des actions à valeur ajoutée;
- Les parents ne disposent pas de toute l'information nécessaire pour se prévaloir du programme (c'est-à-dire, pour trouver un service de garde capable d'accueillir l'enfant handicapé à grands besoins, et prêt à faire la démarche administrative d'obtention de la MES) et pour suivre la progression de leur enfant;
- Les prestataires de services n'ont pas toutes les connaissances, les compétences et les ressources pour évaluer adéquatement les besoins de l'enfant, pour élaborer les dossiers de demande de MES, pour soutenir financièrement l'offre de services adaptés sans savoir s'ils obtiendront le financement demandé et pour pleinement mettre en œuvre le plan d'intégration prévu pour les enfants visés par la Mesure. À ce chapitre, les plus gros services de garde semblent actuellement avoir plus de facilité.

Les grands axes d'amélioration que devraient envisager le Ministère sont illustrés dans le schéma ci-dessous :

Figure 7 : Principaux axes d'amélioration



1. Actualiser le programme en conservant l'enfant et ses besoins au centre des préoccupations;
2. Canaliser l'attention de tous les acteurs sur l'enfant et son développement global;

3. Mesurer les effets du programme en se dotant d'indicateurs ciblant d'abord l'impact sur l'enfant (fréquentation, intégration, développement) ainsi que les éléments clés pouvant contribuer à augmenter la portée du programme;
4. Optimiser le processus de bout en bout, à partir du moment où le parent souhaite inscrire son enfant à un service de garde jusqu'à la mesure de l'évolution de son développement global, en mettant à contribution les divers intervenants dans la vie de l'enfant.

6.1. ACTUALISER LE PROGRAMME

a) Clarifier les clientèles cibles et l'effet escompté

Le Ministère et ses partenaires gagneraient à mieux définir les clientèles-types d'enfants handicapés que l'on souhaite desservir par le biais des services de garde, plutôt qu'à travers les institutions spécialisées du réseau de la santé. Cette clarification pourrait être nuancée selon les régions en considérant la présence et l'accessibilité d'institutions ou de services spécialisés.

La notion d'intégration gagnerait également à être clarifiée en matière d'effets recherchés sur les clientèles desservies. Pour certaines personnes, ce concept se limite à l'intégration physique et sociale de l'enfant dans son SGEE. Pour d'autres, elle intègre également le concept d'intégration pédagogique qui vise à mettre en place des moyens ou des stratégies dans le but de développer certaines habiletés ou compétences chez l'enfant. Cette clarification nous apparaît importante afin que l'ensemble des partenaires impliqués puissent partir d'une base de compréhension commune dans le processus d'actualisation de la MES.

b) Reconsidérer l'enveloppe budgétaire annuelle à la lueur des clientèles ciblées, de façon à pouvoir financer tous les dossiers admissibles selon les nouveaux critères établis

- La clientèle cible et les effets visés étant clairement définis, reconsidérer l'enveloppe budgétaire annuelle en fonction de ces nouveaux paramètres, de façon à ne plus plafonner l'accès en fonction de plafonds budgétaires régionaux;
- Fournir aux SGEE des balises claires de financement associées aux caractéristiques de l'enfant (balises qui seront utilisées par le comité consultatif pour évaluer les heures de services à financer) afin de favoriser l'accès au bon niveau de service le plus tôt possible pour l'enfant, même si le dossier n'est pas encore traité au Ministère.

c) Intégrer la nouvelle MES aux règles de financement des SGEE

Sur le plan budgétaire, il s'agirait d'intégrer l'ensemble du financement associé au soutien pour enfants handicapés dans les règles budgétaires, les montants finaux versés étant fondés sur la fréquentation réelle des clientèles reconnues par le Ministère (incluant les nouveaux dossiers ou les ajustements de services approuvés en cours d'année) et sur la stratégie de soutien retenue selon le dossier de l'enfant (accompagnement individualisé vs ajustement du ratio enfants-éducatrice).

Cette approche, déjà envisagée par le Ministère, permettrait de faire disparaître les dates fixes de dépôt des demandes. Il serait donc possible :

- d'échelonner le dépôt et l'analyse des dossiers sur toute l'année, ce qui :
 - éviterait les goulots de traitement, tant pour les prestataires que pour les professionnels de l'évaluation, le Ministère et les comités consultatifs chargés d'évaluer les dossiers;

- permettrait de bien évaluer les besoins de l'enfant préalablement à l'établissement d'un plan d'intégration adapté à sa réalité;
- d'améliorer l'accessibilité en éliminant le risque financier assumé par le SGEE, grâce à trois facteurs :
 - La clarification des clientèles ciblées;
 - La compréhension des critères de financement, permettant au prestataire de mieux évaluer les services qui seront couverts si le dossier est accepté d'ici la fin de l'année;
 - Le financement des services « acceptés » à partir de la date d'arrivée de l'enfant en SGEE et sur la base de sa fréquentation réelle;
- d'ajuster la valeur du financement versé selon la fréquentation réelle de l'enfant.

d) Explorer les possibilités de mieux arrimer les sommes versées par le biais de l'AIEH et de la MES

L'AIEH et la MES sont des programmes complémentaires qui gagneraient à être mieux arrimés entre eux sur le plan des sommes versées. Les objectifs d'un meilleur arrimage : soutenir l'adaptation des services financés à la situation particulière des enfants soutenus et ainsi accroître la portée de ces programmes sur le bien-être et le développement global des enfants, tout en dosant mieux la répartition des allocations financières distribuées.

- Selon les cas, les adaptations physiques requises pour accueillir l'enfant ne sont pas les mêmes; cette portion de l'AIEH, actuellement fixe et identique pour chaque nouvel enfant handicapé accueilli, pourrait donc être modulée selon la situation vécue par l'enfant ainsi que la présence antérieure, dans les mêmes installations, d'autres enfants présentant les mêmes enjeux d'accessibilité physique. À titre d'exemple, l'acceptation du dossier d'un enfant ayant des troubles de comportement pourrait ne nécessiter que peu ou pas d'aménagement aux infrastructures. De même, il ne serait pas nécessaire de déboursier pour l'installation d'une nouvelle rampe d'accès si le SGEE accueille déjà des enfants en chaise roulante. Ainsi, l'argent non versé aux fins d'aménagement des installations permettrait d'accroître la capacité budgétaire du ministère aux fins des services directs à l'enfant;
- L'accompagnement individualisé octroyé selon les principes de la MES pourrait remettre en cause, dans certains cas, le besoin de réduire le ratio enfants-éducatrice; cette portion de l'AIEH pourrait donc également être modulée selon la situation.

Ainsi, la grille d'évaluation mise sur pied pour guider l'octroi d'heures de services pourrait être enrichie pour inclure les volets « adaptation des installations » et « adaptation du ratio enfants-éducatrice ».

6.2. CANALISER L'ATTENTION DE TOUS LES ACTEURS SUR L'ENFANT ET SON DÉVELOPPEMENT GLOBAL

Tout au long du cheminement de l'enfant en service de garde, veiller à bien évaluer ses besoins, son cheminement et les effets sur son développement pour que les services offerts s'y adaptent en continu.

a) Se donner le temps nécessaire pour bien évaluer les besoins dans sa première année de fréquentation d'un SGEE

- Permettre que les nouveaux dossiers soient déposés progressivement au cours de la première année de fréquentation de l'enfant en service de garde pour que les observations et évaluations pertinentes puissent être réalisées en vue d'alimenter le plan d'intégration et le plan de service individualisé. Une telle approche pourrait contribuer à améliorer l'accessibilité à la MES et l'adéquation des niveaux de services déployés pour répondre aux besoins de l'enfant;
- Financer les services dispensés au cours de l'année d'accueil de façon rétroactive, à partir de la date à laquelle ils ont été dispensés, comme c'est le cas actuellement;

b) Évaluer le cheminement de l'enfant et les effets de la MES sur son développement

- Recueillir, par le biais de la reddition de comptes annuelle des SGEE, des données permettant d'évaluer la fréquentation et les heures de services dispensées à l'enfant;
- Intégrer, dans un processus annuel ou biennuel, l'analyse des dossiers renouvelés pour évaluer l'évolution de la situation de l'enfant et de ses besoins en soutien;
- Obtenir à une fréquence prédéterminée (annuelle ou biannuelle) un bilan produit par le SGEE aux parents et au Ministère pour faire état de la mise en œuvre du plan d'intégration de l'enfant et de l'évolution de ses besoins;
- Ajuster, au besoin, les niveaux de services financés pour l'enfant.

c) Envisager le recours à un mécanisme d'assurance qualité

Le recours à un mécanisme, telles des visites d'assurance qualité dans les SGEE, pourrait permettre à la fois d'évaluer les services à l'enfant et la tenue des dossiers, et d'aider les SGEE à comprendre comment s'améliorer sur le plan tant administratif que professionnel et à cibler les ressources pouvant les appuyer dans leur démarche d'amélioration.

6.3. MESURER LES EFFETS DU PROGRAMME

Se doter d'indicateurs ciblant d'abord l'impact sur l'enfant ainsi que les éléments clés pouvant contribuer à augmenter la portée du programme.

a) Cibler des indicateurs de résultats et de retombées ainsi que des indicateurs précurseurs

Au-delà du nombre de dossiers financés et de la valeur des subventions distribuées, ce sont les effets réels sur l'intégration et sur le développement global des enfants qui devraient attirer l'attention des acteurs clés : la fréquentation réelle des enfants, leur assiduité en service de garde et leur capacité à fonctionner au sein de groupes d'enfants pourraient contribuer à distinguer cette mesure du répit parental déjà offert aux familles par d'autres instances.

Le tableau ci-dessous fournit quelques exemples d'indicateurs qui pourraient soutenir la réflexion périodique du Ministère relativement à la performance réelle du programme.

Tableau 7 : Exemples d'indicateurs

Exemples d'indicateurs visant à soutenir l'analyse de la performance du programme

- Fréquentation réelle des enfants : globalement, par région, par type de SGEE, par catégorie de handicap, par groupe d'âge, etc.;
- Taux de mise à jour des plans d'intégration;
- Évolution du développement global et social de l'enfant;
- Taux de satisfaction des parents sur divers aspects : accessibilité de l'information sur les programmes et la façon de s'en prévaloir, pertinence des programmes, effets sur le développement de leur enfant, accès à l'information sur l'évolution de leur enfant, etc.;
- Taux de satisfaction des prestataires sur divers aspects : connaissance des programmes, soutien administratif et professionnel, pertinence des programmes, performance du fonctionnement, etc.;
- Évolution du volume d'enfants desservis par région;
- Proportion des enfants desservis par région au regard de la clientèle potentielle;
- Évolution du volume d'enfants desservis par type de prestataire (CPE, service de garde subventionné, garderie en milieu familial).

b) Ajuster les mécanismes de reddition de comptes existants pour l'AIEH afin qu'ils couvrent aussi la MES

- Compléter les informations déjà demandées aux SGEE et auditées par les certificateurs externes pour l'AIEH de façon à permettre le suivi de la fréquentation et de l'assiduité réelles des enfants ciblés par le programme;
- Ajouter certaines balises au programme, qui seront vérifiées sur une base d'échantillonnage (par exemple, le taux de mise à jour des plans d'intégration);
- Envisager d'intégrer également une reddition de comptes sur le taux de satisfaction des parents desservis quant à l'information obtenue du SGEE relativement à la progression de l'enfant.

6.4. OPTIMISER LE PROCESSUS DE BOUT EN BOUT

Il s'agit ici d'optimiser le processus de bout en bout, à partir du moment où le parent pourrait souhaiter inscrire son enfant à un service de garde jusqu'à la mesure de l'évolution de son développement, en mettant à contribution les divers intervenants dans la vie de l'enfant.

Une telle vision d'ensemble du processus permettrait :

- d'optimiser l'effet global sur l'accessibilité pour les clientèles ciblées et sur le développement des enfants desservis;
- de veiller à ce que tous les acteurs disposent de la bonne information au bon moment et travaillent de concert et en complémentarité pour atteindre les objectifs communs;
- que les mécanismes de soutien et d'accompagnement, que ce soit de la part des équipes du Ministère ou des partenaires du réseau de la santé, soient présents et pleinement fonctionnels dans toutes les régions.

Le processus global pourrait être conçu et découpé pour couvrir l'ensemble des composantes illustrées dans le tableau suivant.

Tableau 8 : Composantes du processus global

Étapes	Composantes
Diffusion du programme	<ul style="list-style-type: none"> ■ Communication directe aux parents d'enfants associés à la clientèle cible; ■ Communication aux partenaires du réseau de la santé susceptibles de soutenir et de desservir ces clientèles; ■ Communication directe aux SGEE ainsi qu'à leurs associations.
Accès au programme	<ul style="list-style-type: none"> ■ Disponibilité régionale de professionnels reconnus pour l'évaluation d'enfants; ■ Mécanismes de soutien aux prestataires pour la préparation de dossiers et leur gestion (de façon à donner à tous les enfants la même chance d'accès au programme, sans égard à l'habileté administrative de son SGEE).
Traitement administratif et professionnel des demandes et des renouvellements	<ul style="list-style-type: none"> ■ Composition, formation, coordination et fréquence des rencontres des comités d'évaluation; ■ Outils et méthodes d'évaluation et de suivi des besoins.
Gestion du financement en lien avec l'évolution des besoins	<ul style="list-style-type: none"> ■ Attribution des fonds; ■ Ajustements annuels selon la reddition de comptes et l'évolution des statuts.
Suivi professionnel et administratif des dossiers des enfants soutenus	<ul style="list-style-type: none"> ■ Soutien professionnel et administratif aux SGEE : clarification des rôles des directions régionales des services à la clientèle du Ministère ainsi que des autres ressources régionales disponibles pour références professionnelles pour soutenir les interventions du personnel des SGEE auprès des enfants; ■ Balises de communication des SGEE aux parents relativement au suivi du développement de l'enfant; ■ Assurance qualité (visites, etc.).
Mesure périodique des effets et de la performance du programme	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mesurer les aspects administratifs ainsi que les effets sur le développement global des enfants et sur la proportion de clientèle cible desservie.

7. Conclusion

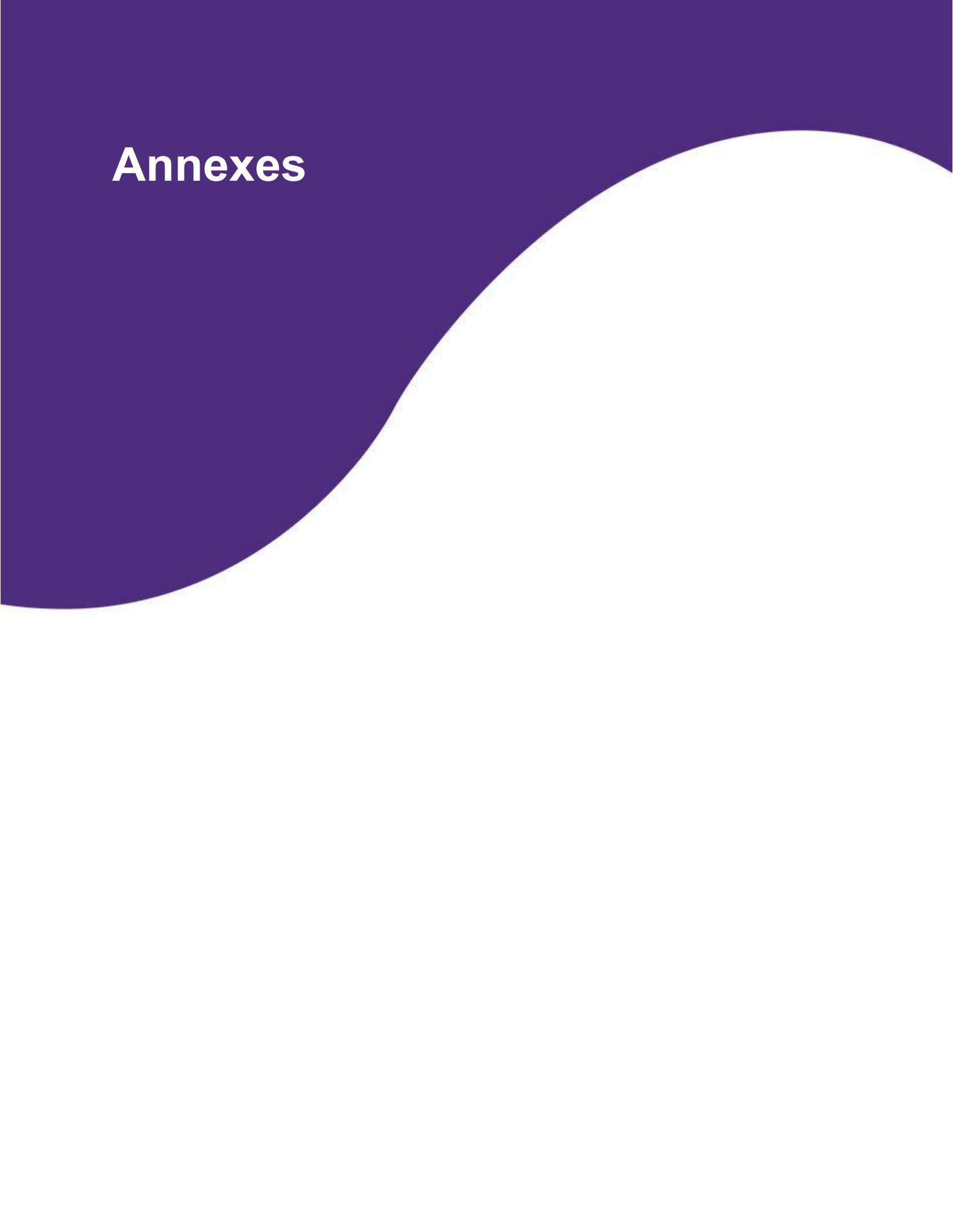
Les effets prévisibles des aménagements proposés

- Qualité de services à l'enfant accrue grâce à une meilleure accessibilité dans l'ensemble des régions, à des services dispensés à l'enfant dès le moment où les besoins seront identifiés par le SGEE sans attendre la confirmation de l'octroi du financement, au suivi de l'évolution des besoins, aux clientèles trop lourdes dirigées vers d'autres instances de services lorsque existantes, au soutien professionnel mieux structuré autour des SGEE pour faciliter la réponse aux besoins de l'enfant;
- Meilleure équité : l'accès au financement ne reposant plus principalement sur la connaissance, la volonté et l'habileté du SGEE à monter un dossier de demande de financement, ni sur la disponibilité momentanée de professionnels pour effectuer l'évaluation de l'enfant selon un calendrier astreignant (sachant que les fonds sont insuffisants pour accepter des dossiers en cours d'année);
- Meilleur ciblage du financement dispensé : la stratégie de financement (adaptation d'infrastructure, ratio enfants-éducatrice et heures de soutien individualisé) étant établie globalement pour chaque dossier d'enfant;
- Hausse probable du volume de dossiers financés :
 - Ce mode de fonctionnement fera en sorte que les demandes admissibles, pour lesquelles les fonds sont insuffisants en raison des plafonds budgétaires, seront dorénavant financées;
 - L'accessibilité au programme devrait être grandement améliorée, notamment dans les régions et les milieux de plus petite taille qui étaient, jusqu'à présent, moins bien outillés pour se prévaloir de la MES;
- Réduction de la pression administrative, tant sur les SGEE que sur le Ministère et ses comités consultatifs régionaux : le dépôt et l'analyse des dossiers pourront être échelonnés sur l'ensemble de l'année.

Facteurs clés de succès

- Compléter le projet d'informatisation actuellement en cours;
- Structurer la complémentarité régionale du soutien professionnel disponible pour les parents, les enfants et les prestataires par le Ministère et ses partenaires;
- Mettre en place un processus de reddition de comptes et de mesure des effets sur le développement des enfants desservis.

Annexes





Annexe 1 – Glossaire

Glossaire

AIEH :	Allocation à l'intégration des enfants handicapés
BSMA :	Bureau du (de la) sous-ministre adjoint(e)
CAFE :	Système Conception administrative famille enfance
CCR :	Comités consultatifs régionaux
DCRP :	Direction de la coordination et des relations avec les partenaires (ancienne appellation de la Direction du soutien au développement du réseau)
DSDR :	Direction du soutien au développement du réseau (anciennement Direction de la coordination et des relations avec les partenaires)
DNQAS :	Direction des normes de qualité et d'accessibilité des services de garde
DFSGEE :	Direction du financement des services de garde éducatifs à l'enfance
DRSC :	Direction régionale des services à la clientèle
EPE :	Éducatrices de la petite enfance
GDE :	Gestion des documents électroniques dans Outlook
GDF :	Système de gestion du financement
SCM :	Suivi de la correspondance et des mandats
SMA :	Sous-ministre adjoint(e)
SMSCRPFE :	Sous ministériat des services à la clientèle et des relations avec les partenaires – Familles et enfance
SMSQSGEE :	Sous-ministériat du soutien à la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance
SG ou SGEE :	Service de garde éducatif à l'enfance



Annexe 2 – Cadre d'évaluation

Cadre d'évaluation

Remarques importantes

- Le cadre d'évaluation présenté dans les pages suivantes fait état des façons dont nous comptons procéder pour répondre aux questions soulevées par le ministère de la Famille (ci-après le « Ministère ») dans son devis ainsi que quelques questions additionnelles que nous suggérons d'ajouter pour dresser un portrait plus complet de la situation (elles sont présentées au bas des tableaux portant sur la conformité et sur l'efficacité).
- Nous posons l'hypothèse qu'il nous sera possible d'avoir accès à toutes les informations requises pour effectuer l'ensemble des travaux présentés au cadre d'évaluation.
- Le présent cadre d'évaluation est sujet à révision en continu, de concert avec les représentants du Ministère, en fonction des informations qui seront mises à notre disposition ainsi que des nouvelles sources d'information qui seront identifiées en cours de route, le cas échéant.

Aspects à évaluer	Façon de l'évaluer	Moyens
Compréhension globale de la mesure (MES)	<ul style="list-style-type: none">■ Comprendre les raisons qui ont mené à la création de la MES (comment avait-on défini le besoin) et les principes directeurs sur lesquels elle s'appuie;■ Connaître le plan d'action élaboré pour guider le déploiement initial de la MES;■ Comprendre les mécanismes de mesure des retombées mis en place par le Ministère et les indicateurs utilisés pour mesurer la performance de la MES;■ Comprendre les mécanismes de fonctionnement mis en place par le Ministère et par chacune des directions régionales;■ Comprendre de quelle façon le Ministère diffuse l'information pour faire connaître le programme aux acteurs concernés (parents de clientèles ciblées, prestataires de services, autres partenaires);■ Comprendre de quelle façon le Ministère a suivi l'évolution des besoins et, le cas échéant, de quelle façon il a adapté la MES pour prendre en compte cette évolution des besoins;■ Répertorier les moyens utilisés par le Ministère pour informer les acteurs pertinents de l'existence de la MES (acteurs ciblés; moyens utilisés; moment/fréquence).	<ul style="list-style-type: none">■ Documentation soutenant la mise sur pied de la MES;■ Rapports annuels;■ Échantillon de redditions de comptes de prestataires de services;■ Données régionales sur le volume de demandes, la proportion de demandes approuvées, les délais d'acceptation ou de refus, les délais de versement, la nature et le volume des plaintes et requêtes, etc.;■ Études réalisées par le Ministère ou par d'autres acteurs en lien avec la MES.

Aspects à évaluer	Façon de l'évaluer	Moyens
Pertinence		
<p>Le programme permet-il d'offrir des services dans les services de garde correspondant à la demande?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identifier le bassin de clientèle à besoin (profil ciblé par la MES), global et par région (= « clientèle potentielle »); ■ Recueillir le point de vue des parents de la clientèle cible desservie : accessibilité perçue du programme, compréhension et adhésion aux critères d'acceptation, degré de satisfaction face aux services obtenus, degré de réponse aux besoins et à leur évolution, besoins non comblés, irritants; ■ Recueillir le point de vue de la clientèle potentielle non desservie : <ul style="list-style-type: none"> • Proportion ne connaissant pas la MES; • Proportion dont les demandes ont été rejetées; • Proportion qui aurait été dissuadée par leur prestataire de services; ■ Analyser les plaintes pour non-dispensation de services; ■ Recueillir le point de vue des prestataires de services : proportion des cas d'enfants handicapés justifiant une demande d'aide financière additionnelle, fréquence des dossiers difficiles à faire approuver malgré le besoin perçu, pertinence des critères au regard de la réalité, pertinence des balises de financement au regard des besoins et du marché de l'emploi; ■ Comparer les services dispensés par les prestataires de services : <ul style="list-style-type: none"> • vs l'intention initiale à la création de la MES; • vs les services minimaux requis selon les acteurs clés ciblés en collaboration avec le Ministère; • vs les doléances des parents utilisateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Examen de la documentation disponible : <ul style="list-style-type: none"> • Entrevue avec des personnes clés du Ministère et de ses directions régionales; • Entrevues avec des représentants de comités consultatifs régionaux; • Sondage aux parents de la clientèle actuelle et potentielle (sondage électronique traçant le type de prestataires de services et la région d'appartenance); • Sondage auprès des prestataires de services; • Entrevue de groupe auprès de représentants des prestataires (pour approfondissement de certains aspects mis en lumière par le sondage aux prestataires et par le sondage aux parents).
<p>La clientèle bénéficiant des subventions est-elle celle qui est ciblée par le programme?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comparer les intentions initiales, à la création de la MES : <ul style="list-style-type: none"> • aux critères et balises fournies aux comités consultatifs régionaux; • aux critères utilisés en pratique par chacun des comités consultatifs régionaux; ■ Analyser les données disponibles relatives au nombre de dossiers acceptés sur une année vs la fréquentation réelle de ces enfants; ■ Analyser les données relatives au traitement des demandes dans chaque région : <ul style="list-style-type: none"> • Volume et proportion de demandes rejetées par les directions régionales en raison de la non-disponibilité de fonds (globalement, par région, par type de prestataire de services, par type de demande (renouvellement, ajout de services, demande initiale)); • Causes de rejet évoquées par les comités consultatifs régionaux; • Cas acceptés sans répondre à tous les critères : volume, critères « officieux » utilisés. 	

Aspects à évaluer	Façon de l'évaluer	Moyens
Le programme offre-t-il une valeur ajoutée à la clientèle admissible, notamment en répondant à ses besoins et à ses attentes?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Relever l'impact perçu sur l'enfant handicapé fréquentant un SGEE, selon les acteurs clés (parents, SGEE, éducatrices); ■ Relever les défis que représente l'intégration d'enfants handicapés dans les services de garde éducatifs à l'enfance. 	
Les objectifs du programme et ses modalités d'application sont-ils toujours justifiés compte tenu de l'évolution des besoins ou du contexte?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Relever les besoins actuels des enfants ciblés par la MES, selon les acteurs clés, et les comparer aux objectifs et critères de la MES; ■ Relever les défis de dispensation des services aux enfants handicapés fréquentant les SGEE; ■ Relever les barrières à l'entrée, selon les acteurs clés. 	
Conformité		
Les mesures mises en place pour accompagner les responsables des services de garde dans leur demande de financement permettent-elles de les informer sur les caractéristiques du programme et sur le processus de sélection des demandes de subvention?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Recueillir le point de vue des prestataires de services : clarté de la mesure, de ce qu'elle couvre et des critères applicables pour en bénéficier; clarté et ampleur de la démarche requise pour préparer une demande; accessibilité et qualité du soutien disponible pour préparer une telle demande et en faire le suivi. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Examen de la documentation disponible; ■ Entrevues avec les personnes clés du Ministère et de ses directions régionales; ■ Sondage aux parents d'enfants ciblés, qu'ils soient bénéficiaires réels ou potentiels des services couverts par la mesure; ■ Sondage aux prestataires de services; ■ Entrevue de groupe avec des prestataires de services.
Les plans d'intégration et les plans de services individualisés sont-ils réalisés conformément à ce qui avait été prévu? S'il y a des changements, sont-ils documentés?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Analyser et recouper les informations provenant de diverses sources : perception du degré de mise en œuvre des actions prévues aux plans d'intervention, changements perceptibles sur l'enfant, fréquence de mise à jour des plans d'intervention, participation des parents à ces mises à jour : <ul style="list-style-type: none"> • Perspective des prestataires de services; • Perspective d'éducatrices travaillant pour des prestataires; • Perspective de parents de clientèle actuelle financée par la MES; ■ Comprendre le fonctionnement du Ministère : mécanismes de contrôle mis en place et constats en découlant. 	
Les fonds alloués au programme sont-ils utilisés comme prévu et sont-ils versés dans des délais raisonnables?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comparer les dossiers financés (demandes acceptées) avec les données relatives à la fréquentation réelle de ces enfants; 	

Aspects à évaluer	Façon de l'évaluer	Moyens
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comprendre le fonctionnement du Ministère : mécanismes de contrôle mis en place et constats en découlant; ■ Recueillir le point de vue des prestataires de services : comment s'assure-t-on que les fonds sont bel et bien attribués aux enfants ciblés par les demandes de financement approuvées; quels autres usages fait-on des sommes reçues? 	
<p>Question ajoutée (suggestion) : Les parents ont-ils accès à l'information pertinente en temps opportun pour connaître et décider de se prévaloir ou non de la MES?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Recueillir la perception des parents : ont-ils accès à l'information pertinente? Où la trouvent-ils? Y ont-ils accès au moment opportun? ■ Comprendre les mécanismes et les responsables prévus par le Ministère pour que les parents des clientèles ciblées par la MES soient informés de la mesure et guidés dans leur démarche. 	
<p>Question ajoutée (suggestion) : Est-ce que le programme a été déployé de la façon qui avait été initialement prévue?</p>	<p>Analyser le plan d'action initial visant le déploiement de la MES et le comparer aux mécanismes de fonctionnement actuels décrits par les divers acteurs clés (parents, prestataires, partenaires).</p>	

Aspects à évaluer	Façon de l'évaluer	Moyens
Efficacité		
Les parties prenantes sont-elles satisfaites du programme en général et du soutien fourni aux enfants handicapés dans le cadre du programme?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Solliciter le point de vue des acteurs clés (degré de satisfaction, justifications, améliorations souhaitables) : <ul style="list-style-type: none"> • Parents d'enfants handicapés bénéficiant de la MES; • Parents d'enfants ciblés par la MES mais n'y ayant pas recours; • SGEE; • Éducatrices; ■ Analyser les plaintes : nature, fréquence. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Examen de la documentation et des données administratives : <ul style="list-style-type: none"> • Données régionales sur le volume de demandes, la proportion de demandes approuvées, les délais d'acceptation ou de refus, les délais de versement, la nature et le volume des plaintes et requêtes, etc.; • Analyse comparative selon la région et selon le type de prestataire de services; • Cueillette de données et de documents auprès des directions DI-TSA-DP (déficience intellectuelle, trouble du spectre de l'autisme, déficience physique) des CIUSSS et des CISSS;
Les partenaires sont-ils satisfaits du soutien ou de l'accompagnement fournis par les gestionnaires du programme dans leur demande de financement?		
La participation à la mesure d'un enfant handicapé ayant des besoins importants a-t-elle un impact sur son intégration et son développement?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Évaluer la proportion de la clientèle cible réellement desservie; ■ Solliciter le point de vue des acteurs clés : effet perçu sur l'intégration des enfants ciblés, sur leur développement et sur l'évolution de leur plan d'intervention : <ul style="list-style-type: none"> • Parents d'enfants handicapés bénéficiant de la MES; • Parents d'enfants ciblés par la MES mais n'y ayant pas recours; • SGEE; • Éducatrices; ■ Partenaires (réseau de la santé, Office des personnes handicapées du Québec, autres partenaires importants ciblés par le Ministère). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entrevues avec les directions régionales; ■ Entrevues avec des représentants des comités consultatifs régionaux; ■ Sondage aux prestataires de services (sondage électronique traçant le type de prestataires de services et la région d'appartenance); ■ Sondage aux parents utilisateurs (sondage électronique traçant le type de prestataires de services et la région d'appartenance);
L'administration de la MES est-elle équitable entre les régions?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comparer les répartitions régionales des données suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • Budgets distribués; • Taille de la clientèle ciblée (selon les critères ciblés par la MES); • Proportion de cette clientèle réellement desservie; • Proportion des demandes acceptées; ■ Évaluer ces données comparatives à la lumière des pratiques en vigueur dans les différentes régions pour relever les pratiques gagnantes. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sondage aux parents des clientèles ciblées mais non desservies (sondage électronique traçant la région d'appartenance); ■ Entrevue de groupe avec des représentants des prestataires de services pour approfondir des éléments relevés grâce aux sondages aux parents et aux prestataires de services.

Aspects à évaluer	Façon de l'évaluer	Moyens
<p>Question ajoutée (suggestion) : La proportion des clientèles réellement desservies correspond-elle aux besoins et aux cibles initiaux?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Évaluer la taille de la clientèle potentielle (selon les critères ciblés par la MES) et la proportion de cette clientèle qui est réellement desservie grâce à la MES (selon la fréquentation réelle d'enfants faisant l'objet de demandes approuvées) : proportion globale et par région, si les données le permettent. 	
Efficiences		
<p>Dans quelle mesure le programme est-il complémentaire avec d'autres programmes ou mesures visant les enfants handicapés dans les services de garde?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Répertorier ce qui existe, en lien direct avec les clientèles handicapées ciblées par la MES, et établir ce qui distingue la MES des autres programmes selon les documents et le point de vue d'acteurs clés : <ul style="list-style-type: none"> • Sites gouvernementaux; • Acteurs clés : ministère de la Famille, Office des personnes handicapées du Québec, Retraite Québec, réseau de la santé; • Revue documentaire. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Examen de la documentation disponible (sources : Ministère ou ses partenaires); ■ Sondage aux prestataires de services (sondage électronique); ■ Sondage auprès d'acteurs du réseau de la santé; ■ Entrevue de groupe avec des prestataires de services.
<p>Pourrait-on atteindre les mêmes résultats à coûts moindres?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Évaluer le coût total du programme (incluant sa gestion) et établir la proportion des coûts du programme qui constitue des fonds distribués aux prestataires aux fins de services à l'enfant ciblé; ■ Faire une évaluation subjective, selon la perspective de RCGT et celle des acteurs clés directement impliqués (directions du Ministère, comités consultatifs régionaux, SGEE) et selon toute étude antérieure pertinente disponible : <ul style="list-style-type: none"> • Évaluation de l'efficacité du fonctionnement actuel du Ministère et de ses directions régionales pour déployer et gérer la MES; • Identification des principales améliorations pouvant être envisagées pour atteindre le même but à moindre coût; • Évaluation, à haut niveau, des impacts financiers des constats. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entrevues auprès d'autres acteurs ciblés en collaboration avec le Ministère (p. ex., Office des personnes handicapées du Québec).
<p>Pourrait-on répondre plus ou mieux aux besoins d'intégration des enfants handicapés dans les services de garde à même les ressources engagées?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identifier les principales améliorations pouvant être envisagées pour mieux répondre aux besoins avec les mêmes ressources, selon le point de vue d'acteurs clés (SGEE, éducatrices) et selon toute étude antérieure pertinente disponible. 	



Annexe 3 – Sondages



SONDAGE AUX PRESTATAIRES DE SERVICES (SGEE)

1. Dans quelle région vous situez-vous?

- Abitibi-Témiscamingue
- Bas-Saint-Laurent
- Capitale-Nationale
- Centre-du-Québec
- Chaudière-Appalaches
- Côte-Nord
- Estrie
- Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine
- Lanaudière
- Laurentides
- Laval
- Mauricie
- Montérégie
- Montréal
- Nord-du-Québec
- Outaouais
- Saguenay—Lac-Saint-Jean

2. Dans quel type de Service de garde éducatif à l'enfance travaillez-vous?

- CPE
- Milieu familial
- Garderie subventionnée
- Garderie non subventionnée

3. *Comment avez-vous été informé de l'existence du programme?
- Communication du gouvernement
 - Mon regroupement de services de garde
 - Communications du réseau de la santé
 - Parent d'un enfant
 - Autres : _____
4. Êtes-vous en accord avec les affirmations suivantes :
(1. Fortement en désaccord, 2. En désaccord, 3. En accord, ou 4. Fortement en accord, 5. Ne sait pas)
- La *Mesure exceptionnelle de soutien* apporte une réelle valeur ajoutée, en complément aux autres programmes et mesures visant les enfants handicapés et à grands besoins
 - La *Mesure exceptionnelle de soutien* permet de rencontrer les besoins des enfants handicapés et à grands besoins
 - Le délai entre le dépôt d'une demande pour la *Mesure exceptionnelle de soutien* et la réponse (acceptation ou refus) est raisonnable
 - Vous réussissez à mettre en place les actions prévues au plan d'intégration des enfants bénéficiant de la *Mesure exceptionnelle de soutien*
 - Vous êtes satisfait de l'accompagnement fourni par les gestionnaires de programme lors de vos demandes d'accès à la *Mesure exceptionnelle de soutien*
 - La *Mesure exceptionnelle de soutien* contribue à faciliter l'intégration et le développement global de l'enfant handicapé et à grands besoins dans votre service de garde
 - Vous vous sentez suffisamment outillé pour répondre aux questions des parents à propos de la *Mesure exceptionnelle de soutien*
 - De manière générale, vous êtes satisfait de la *Mesure exceptionnelle de soutien*
 - Le processus d'évaluation des demandes est efficient
5. Si vous avez été en désaccord avec l'une ou plusieurs des affirmations, expliquez pourquoi :
- Boite de texte
6. Indiquez le niveau de pertinence des éléments suivants :
(1. Très peu pertinent, 2. Peu pertinent, 3. Pertinent, 4. Très pertinent, 5. Ne sait pas)
- Les critères d'approbation des demandes de la *Mesure exceptionnelle de soutien*.
 - Les balises de financement (nombre d'heures de service et taux horaire) de la *Mesure exceptionnelle de soutien*.
7. Si vous avez trouvé l'un ou plusieurs des éléments non pertinents, expliquer pourquoi :
- Boite de texte
8. *Quelle proportion des enfants handicapés fréquentant votre service de garde justifie une demande d'aide dans le cadre de la *Mesure exceptionnelle de soutien*?
- Moins de 25%
 - Entre 25% et 50%
 - Entre 51% et 75%
 - Entre 76% et 100%

9. À quoi attribuez-vous la croissance observée dans le nombre de demandes pour la *Mesure exceptionnelle de soutien* au cours des dernières années?
10. Quelles sont les barrières à l'entrée de la *Mesure exceptionnelle de soutien* (obstacles qui rendent difficile ou impossible son obtention pour un enfant qui devrait en bénéficier)?
 - (Boîte de texte)
11. Quels défis représente l'intégration d'enfants handicapés et à grands besoins dans votre service de garde?
 - (Boîte de texte)
12. Par quel moyen évaluez-vous l'impact de la *Mesure exceptionnelle de soutien* sur le développement global de l'enfant handicapé et à grands besoins dans votre service de garde?
 - (Boîte de texte)
13. Comment les parents sont-ils informés de l'impact de la *Mesure exceptionnelle de soutien* sur le développement global de leur enfant?
 - a) Rencontres-bilan avec les parents
 - b) Rapports de progrès
 - c) Autres?
14. Vous arrive-t-il de voir qu'un enfant pourrait bénéficier de la *Mesure exceptionnelle de soutien*, mais de prendre la décision de ne pas monter de dossier?
 - Oui
 - Non
15. Si oui, pourquoi?
 - (Boîte de texte)
16. Dans quelle proportion les plans d'intervention sont-ils mis à jour préalablement à chaque demande de renouvellement de la *Mesure exceptionnelle de soutien*?
 - Moins de 25%
 - De 26% à 50%
 - De 51% à 75%
 - De 76% à 100%
17. À quelle fréquence, en moyenne, les enfants bénéficiant de la *Mesure exceptionnelle de soutien* se présentent-ils au service de garde?
 - À chaque jour
 - Quelques fois par semaine
 - Une fois par semaine
 - Moins d'une fois par semaine
18. Avec les ressources actuelles, quelles améliorations pourrait-on apporter à la *Mesure exceptionnelle de soutien* pour que vous soyez en mesure de desservir plus d'enfants handicapés à grands besoins ou de mieux les desservir?
 - (Boîte de texte)



SONDAGE AUX PARENTS D'ENFANTS SOUTENUS

1. Dans quelle région vous situez-vous?

- Abitibi-Témiscamingue
- Bas-Saint-Laurent
- Capitale-Nationale
- Centre-du-Québec
- Chaudière-Appalaches
- Côte-Nord
- Estrie
- Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine
- Lanaudière
- Laurentides
- Laval
- Mauricie
- Montérégie
- Montréal
- Nord-du-Québec
- Outaouais
- Saguenay—Lac-Saint-Jean

2. Quel type de Service de garde éducatif à l'enfance votre enfant fréquente-t-il?

- CPE
- Milieu familial
- Garderie subventionnée
- Garderie non subventionnée

3. *Votre enfant bénéficie-t-il actuellement de la *Mesure exceptionnelle de soutien*?

- Oui
- Non

4. Comment avez-vous été informé de l'existence du programme?

- a) Service de garde
- b) Personnel médical
- c) Information gouvernementale reçue
- d) Organisme/association de personnes handicapées
- e) Recherche personnelle
- f) Autre : _____

5. Êtes-vous en accord avec les affirmations suivantes :

(1. Fortement en désaccord, 2. En désaccord, 3. En accord, ou 4. Fortement en accord, 5. Ne sait pas)

- Vous sauriez vers quelle ressource vous tourner afin d'avoir de l'information à propos de la *Mesure exceptionnelle de soutien*
- La *Mesure exceptionnelle de soutien* est facilement accessible
- Vous comprenez bien les critères d'acceptation des demandes de soutien financé par la *Mesure exceptionnelle de soutien*
- La *Mesure exceptionnelle de soutien* contribue à faciliter l'intégration et le développement global de votre enfant dans son service de garde

- Vous êtes satisfait du service reçu par votre enfant de la part votre service de garde grâce à la *Mesure exceptionnelle de soutien*
 - Les responsables des services de garde semblent bien informés des objectifs et des modalités de la *Mesure exceptionnelle de soutien*
 - Les actions prévues au plan d'intégration de votre enfant sont mises en place par votre service de garde
 - Le plan d'intégration de votre enfant est mis à jour à une fréquence adéquate face à l'évolution des besoins de votre enfant
 - De manière générale, vous êtes satisfait de la *Mesure exceptionnelle de soutien*
6. Si vous avez été en désaccord avec l'une ou plusieurs des affirmations, expliquez pourquoi :
- Boite de texte
7. À quelle fréquence votre enfant se présente-t-il au service de garde?
- À chaque jour
 - Quelques fois par semaine
 - Une fois par semaine
 - Moins d'une fois par semaine
8. Lorsque votre enfant est présent au service de garde, combien d'heures par jour en moyenne passe-t-il à recevoir les services?
- a) 7 à 8 heures par jour
 - b) 4 à 6 heures
 - c) 1 à 3 heures
9. Comment le service de garde communique-t-il avec vous afin de présenter les progrès réalisés par votre enfant?
- Rencontres-bilan avec les parents
 - Rapports de progrès
 - Autres
10. En quoi la *Mesure exceptionnelle de soutien* apporte-t-elle une valeur ajoutée à l'éventail des programmes dont votre enfant bénéficie?
- (Boite de texte)
11. Quelles améliorations pourrait-on apporter à la *Mesure exceptionnelle de soutien* pour la rendre plus accessible aux enfants handicapés à grands besoins?
- (Boite de texte)



SONDAGE AUX ÉDUCATRICES DE GROUPES OÙ SONT INTÉGRÉS LES ENFANTS SOUTENUS GRÂCE À LA MES

1. Dans quelle région vous situez-vous?

- Abitibi-Témiscamingue
- Bas-Saint-Laurent
- Capitale-Nationale
- Centre-du-Québec
- Chaudière-Appalaches
- Côte-Nord
- Estrie
- Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine
- Lanaudière
- Laurentides
- Laval
- Mauricie
- Montérégie
- Montréal
- Nord-du-Québec
- Outaouais
- Saguenay-Lac-Saint-Jean

2. Quel type de Service de garde éducatif à l'enfance travaillez-vous?

- CPE
- Milieu familial
- Garderie subventionnée
- Garderie non subventionnée

3. Êtes-vous en accord avec les affirmations suivantes :

(1. Fortement en désaccord, 2. En désaccord, 3. En accord, ou 4. Fortement en accord, 5. Ne sait pas)

- La *Mesure exceptionnelle de soutien* permet de rencontrer les besoins des enfants handicapés et à grands besoins
- Vous réussissez à mettre en place les actions prévues au plan d'intégration des enfants bénéficiant de la *Mesure exceptionnelle de soutien*
- La *Mesure exceptionnelle de soutien* contribue à faciliter l'intégration et le développement global de l'enfant handicapé et à grands besoins dans son service de garde

4. Si vous avez été en désaccord avec l'une ou plusieurs des affirmations, expliquez pourquoi :

- (Boite de texte)

5. Quels défis rencontrez-vous le plus fréquemment lorsque vous tentez d'aider un enfant handicapé à grands besoins à intégrer les activités quotidiennes de son groupe de service de garde?

- (Boite de texte)

6. Quelles améliorations pourraient être apportées afin de faciliter davantage l'intégration et le développement de ces enfants?

- (Boite de texte)

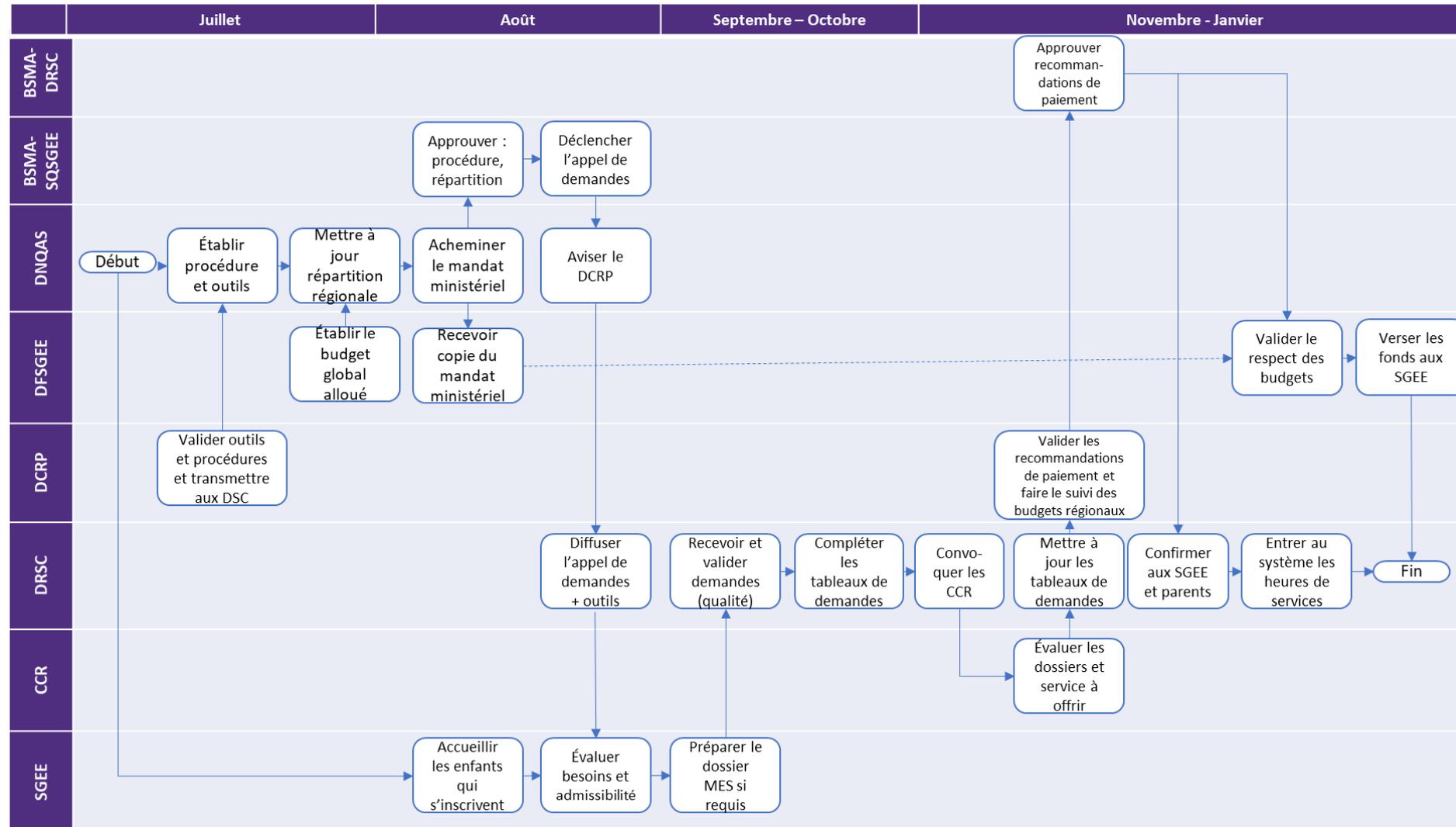
7. Dans le cadre de votre travail, quels sont les besoins prioritaires de ces enfants selon vous?

- (Boite de texte)



**Annexe 4 –
MES : Processus
actuel**

MES : Processus actuel



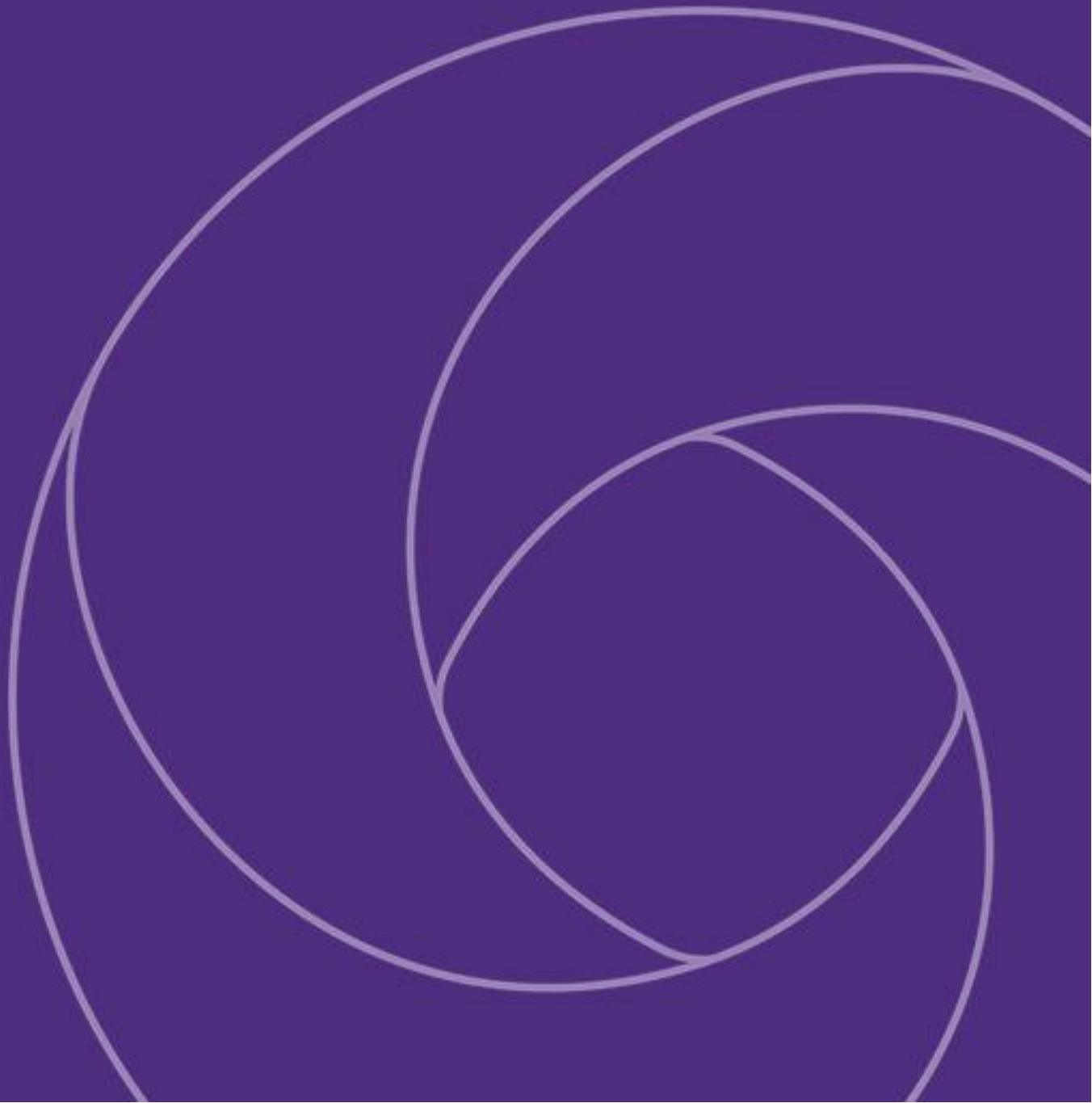


**Annexe 5 –
Liste des
documents
consultés**

Liste des documents consultés

- Aide-mémoire MES
- Cadre-référence MES-2018
- Cadre de référence MES 2020-2021
- Cartographies : processus actuel et processus visé par le Ministère de la Famille pour la MES
 - RESUMMESS-BPMN
 - MES-BPMN1.1-2020-03-11
 - MES - Processus global cible optimisé approuvé 2019
 - MES - ph2 - versement situation actuelle 2020-07
- Dépliant « Programmes, mesures et services pour les familles d'un enfant handicapé », produit par l'Office des personnes handicapées du Québec
- Directive concernant l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé (AIEH)
- Fichier « Plaintes-1oct2015-au-30sept2020.xlsx »
- Fichier « MEEH Tableau de suivi 2017-2018 final - incluant 3 distr.surplus-FINAL.xlsx »
- Fichier « stats 2019-2020-vf.xlsx »
- Formulaire de demande de soutien FO-0450
- Guide d'information pour demande de soutien FO-0450
- Guide d'intégration des enfants handicapés dans les services de garde du Québec 2001 (écrit par un comité provincial multipartites)
- Lignes directrices aux membres des comités consultatifs 2020-2021
- Ministère de la Famille, organigrammes mis à jour le 1^{er} septembre 2020 et le 15 février 2021
- Ministère de la Famille, rapport annuel 2015-2016
- Ministère de la Famille, rapport annuel 2016-2017
- Ministère de la Famille, rapport annuel 2017-2018
- Ministère de la Famille, rapport annuel 2018-2019
- Ministère de la Famille, rapport annuel 2019-2020
- Procédure de traitement d'une demande de MES (2020)

- Rapport préliminaire 10 septembre 2006 (document de travail interne)
- Rapport du VGQ, octobre 2020
- Règles budgétaires pour les CPE 2019-2020
- Règles de reddition de comptes pour les SGEE, rapport financier 2019-2020
- Site internet du Ministère de la Famille (www.mfa.gouv.qc)
- Synthèse des commentaires et propositions tirées des rapports conjoints de suivi de la Mesure – 2009-2010 (DAQSG, oct. 2010)



Raymond Chabot
Grant Thornton