

Montréal, le 1er septembre 2021

Madame Isabelle Merizzi  
Sous-ministre adjointe  
Sous-ministériat des politiques – Familles et enfance  
Ministère de la Famille  
425, rue Jacques-Parizeau, 4e étage  
Québec (Québec) G1R 4Z1

**Objet : Rapport des consultations régionales et du monde municipal de la Consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance**

Madame,

C'est avec plaisir que je vous transmets, par la présente, le rapport des consultations régionales et du monde municipal, préparé par l'Institut du Nouveau Monde dans le cadre du mandat qui nous a été confié.

Le ministère de la Famille a lancé en avril dernier une consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance dans l'objectif de rendre le réseau de ces services plus efficace et plus accessible. Ce document, qui présente un portrait que nous estimons fidèle de la participation des personnes consultées, constitue un élément clé pour accompagner la réflexion du ministère sur un projet de réforme des services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) au Québec. Nous espérons que son contenu sera utile à la prise de décisions pour les étapes à venir. Ce rapport dresse aussi l'état des solutions concrètes auxquelles les partenaires sont prêts à collaborer afin d'améliorer le réseau des SGEE.

L'intérêt que cette consultation a soulevé chez les parties prenantes, leur promptitude à répondre positivement à l'invitation d'y contribuer, le soin qu'ils ont mis à s'y préparer et leur générosité dans les propos et l'information partagés sont autant d'éléments qui témoignent d'un appétit pour favoriser des lieux de garde de qualité pour les enfants du Québec et la possibilité à tous les parents de contribuer au marché du travail.

Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes qui ont contribué à alimenter la réflexion. Nous remercions également les différentes équipes du ministère de la Famille pour leur soutien tout au long du projet, la confiance témoignée à l'égard de notre équipe, et pour le respect de l'indépendance de notre travail.

Nous demeurons disponibles pour répondre à vos questions si vous désirez discuter plus amplement du contenu de ce rapport. En espérant le tout à votre convenance, je vous prie de recevoir mes plus cordiales salutations.



Julie Caron-Malenfant  
Directrice générale



# CONSULTATION SUR LES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE

**RAPPORT DES CONSULTATIONS RÉGIONALES ET DU MONDE MUNICIPAL**

PRÉSENTÉ À :  
**MINISTÈRE DE LA FAMILLE  
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

1<sup>er</sup> septembre 2021

# Crédits

## Analyse et rédaction (INM)

Josselyn Guillarmou / Analyste-rédacteur  
Malorie Flon / Directrice du développement  
Christine Demers / Chargée de projet sénior

## Équipe de projet (INM)

Mathieu Arsenault / Conseiller principal et coordonnateur, communications et relations de presse  
Daniel Berlinguette-Poulin / Agent de projet  
Emmanuelle Biroteau / Agente de projet  
Sophie Blanchet-Vaugeois / Agente de projet  
Julie Caron-Malenfant / Directrice générale  
Christine Demers / Chargée de projet sénior  
Malorie Flon / Directrice du développement  
Élisabeth Fluet-Asselin / Agente de projet  
Josselyn Guillarmou / Analyste-rédacteur  
Fahim Haque / Agent de mobilisation  
Mathilde Lafortune / Agente de communication  
Louis-Philippe Lizotte / Conseiller principal et coordonnateur, éducation à la citoyenneté  
Alexander Nizhelski / Chargé de projet  
Jessica St-Pierre / Chargée de communication

Révision : Eva Lavergne

---

## Équipe d'animation

Julie Caron-Malenfant  
Esther Chouinard  
Malorie Flon  
Marie-Claude Gauthier  
Myriam D. Jutras  
Claudie Lamoureux  
Alexia-Mélina Lamoureux-Proulx  
Jules Laurent-Allard  
Guillaume L'Écuyer-Caron

Powen-Alexandre Morin  
Marie Perrault  
Nancy Roberge  
Mélanie Roy  
Christian Scott  
Bryan St-Louis  
Francis Therrien  
Alexis Tremblay  
Nicolas Vazeille

## À propos de l'INM

**L'INM est une organisation indépendante et non partisane qui a pour ambition d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique.**

L'action de l'INM a pour effet d'encourager la participation citoyenne et de contribuer au développement des compétences civiques, au renforcement du lien social et à la valorisation des institutions démocratiques.

L'équipe de l'INM est animée par la conviction que la participation citoyenne renforce la démocratie.

### Pour nous joindre

5605, avenue de Gaspé, bureau 404  
Montréal (Québec) H2T 2A4

Téléphone : 1 877 934-5999

Télécopieur : 514 934-6330

Courriel : [inm@inm.qc.ca](mailto:inm@inm.qc.ca)

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

### Pour citer ce document

INM. « Consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance : Rapport des consultations régionales et du monde municipal ». Montréal, 3 septembre 2021. [www.inm.qc.ca/consultation-petite-enfance](http://www.inm.qc.ca/consultation-petite-enfance).

## Liste des sigles

AEC	Attestation d'études collégiales
APSS	Journée d'absence de prestation de services subventionnée
BC	Bureau coordonnateur de la garde en milieu familial
CCO	Comité consultatif sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance
CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CLSC	Centre local de services communautaires
CPE	Centre de la petite enfance
DEC	Diplôme d'études collégiales
DPJ	Direction de la protection de la jeunesse
GNS	Garderie non subventionnée
HGC	Halte-garderie communautaire
INM	Institut du Nouveau Monde
MIFI	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration
MRC	Municipalité régionale de comté
OCF	Organisme communautaire Famille
PNR	Personne non reconnue
RSE	Responsable en service éducatif en milieu familial
RSG	Responsable d'un service de garde en milieu familial
SGEE	Service de garde éducatif à l'enfance
SIPPE	Services intégrés en périnatalité et petite enfance
VGQ	Vérificateur général du Québec

## Faits saillants

Le ministère de la Famille (Ministère) a annoncé sa volonté de rendre le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) plus efficace et plus accessible, de façon à :

- répondre aux besoins des parents et leur permettre de contribuer à l'économie du Québec;
- assurer l'égalité des chances, afin que chaque enfant développe son plein potentiel.

Pour nourrir sa réflexion sur les changements à faire, le Ministère a lancé une consultation sur le réseau des SGEE. L'objectif : exposer les enjeux et faire participer la population et les partenaires du réseau à l'identification de pistes de solution. L'INM a accompagné le Ministère dans sa conception d'un plan de consultation et d'une séquence d'activités visant à permettre l'expression des parties prenantes sur tout le territoire québécois. L'INM a aussi soutenu le Ministère dans l'animation et l'analyse des résultats des consultations régionales et du monde municipal, dont le présent rapport fait état.

Sept consultations régionales ont eu lieu entre le 25 mai et le 2 juin 2021. Elles ont réuni trois cent cinquante représentantes et représentants d'organisations, d'associations ou de regroupements partenaires du réseau des SGEE à travers toutes les régions du Québec. La consultation du monde municipal a eu lieu le 4 juin 2021. Elle a réuni quarante-trois élues et élus municipaux, d'arrondissements, et de municipalités régionales de comté.

### Consultations régionales : principaux résultats

#### **Axe 1 : Améliorer l'accès au réseau pour permettre à chaque enfant de développer son plein potentiel**

- Consolider un réseau des SGEE national plus uniforme et équitable, et développé à partir d'un cadre normatif commun. Les personnes consultées s'attendent à l'exercice d'un leadership gouvernemental pour revitaliser les modalités de financement public du réseau et se donner les moyens financiers et juridiques de créer des places abordables sur tout le territoire, tout en agissant sur la pénurie de main-d'œuvre.
- Actionner des leviers pour assouplir les barrières à la création de places. Cela implique de :
  - Revoir les modalités des appels de projets (dépôt en continu, appels ciblés et prioritaires pour petites municipalités et territoires défavorisés);
  - Parfaire le rôle des comités consultatifs dans l'offre de SGEE (que les membres aient les expertises adéquates, qu'ils soient plus représentatifs des besoins locaux) et revoir la composition de ces comités;

- Soutenir les milieux dans la réponse aux appels de projets (diminuer leur charge de travail, simplifier les étapes de conformité, réduire les délais d'analyse);
- Faire preuve de flexibilité réglementaire concernant les paramètres de gestion des installations, en particulier en ce qui a trait au nombre d'enfants pouvant être accueillis par installation.
- Préparer un portrait clair des besoins, qui soit basé sur des études statistiques et démographiques, et en assurer la mise à jour et la publication régulières. Cela implique de :
  - Systématiser l'utilisation d'indicateurs;
  - Faire participer les CCO et les municipalités à l'identification des besoins et l'attribution des places allouées.
- Augmenter l'étroitesse de la coordination entre les ministères compétents (Famille, Santé et Services sociaux, Éducation, Affaires municipales et Habitation, Immigration, Francisation et Intégration) et avec leurs réseaux pour la fluidité du continuum de services, ainsi que pour accroître et optimiser le partage des ressources humaines et matérielles sur des territoires précis. Cela implique de :
  - Créer, renforcer et pérenniser des approches partenariales;
  - Fixer des normes claires de collaboration entre les actrices et les acteurs;
  - Repenser les modèles traditionnels de collaboration;
  - Concevoir les relations entre les services de garde de manière plus complémentaire et solidaire, et moins compétitive;
  - Considérer les parents comme des partenaires du réseau en les consultant régulièrement et en facilitant la circulation de l'information.
- Mettre en place un plan d'action sur plusieurs années afin de valoriser les formations aux professions de la petite enfance. Cela implique de :
  - Bonifier les salaires ainsi que les conditions de travail, et de simplifier la reconnaissance des diplômes étrangers;
  - Réaliser une campagne de promotion de la profession.
- Soutenir la création de forums régionaux dans le but d'établir des tableaux de bord plus précis sur les besoins de places en SGEE (ces forums permanents pourraient émaner d'un remaniement des CCO).
- Soutenir un « projet de société » qui consacre un droit spécifique et universel de garde éducative au Québec. Il n'y a pas de tendance nette sur les modalités, mais l'intention est claire : rendre accessible un service de qualité à tous les enfants au Québec.
- Instaurer une obligation pour l'État de « créer autant de places qu'il y a d'enfants » et de convertir les places non subventionnées pour effectuer une transition vers le réseau à 100 % subventionné.
- Offrir des places subventionnées à un tarif unique et abordable.
- Si de nombreux commentaires vont dans le sens de la création d'un réseau « public uniformisé », entièrement subventionné et basé sur le modèle des CPE et de la garde en milieu familial, il n'en reste pas moins que plusieurs personnes insistent sur

l'importance de conserver une diversité de services de garde afin de répondre à tous les besoins des familles.

## **Axe 2 : Répondre aux attentes des parents en leur offrant des places en SGEE en cohérence avec leurs besoins**

- Mettre en marche un processus d'admission uniforme, simple et transparent. Cela implique de :
  - Uniformiser les politiques et le processus d'admission;
  - Continuer d'avoir recours à une entité indépendante des SGEE pour assurer la mise en relation entre les services de garde et les familles;
  - S'entendre sur une base commune de critères de priorité;
  - Donner accès aux parents, en temps réel, à leur rang sur une liste d'attente et d'améliorer la mise à jour des dossiers;
  - Répertorier tous les milieux de garde dans le guichet unique.
- Relayer une campagne de communication à l'attention des parents et des SGEE afin de les sensibiliser à l'utilisation d'une plateforme d'inscription accessible, instructive et sécuritaire.
- Bénéficier d'un portrait plus clair des besoins des familles en matière de services de garde à horaires atypiques.
- Assouplir les contraintes légales et administratives, notamment les exigences relatives au taux d'occupation et au taux de présence.
- Faciliter l'offre de services de garde à horaires atypiques par les services de garde en milieu familial et / ou en collaboration avec des partenaires communautaires ou les milieux de travail.
- Mener un projet pilote pour recenser les besoins en horaires atypiques par territoire.
- Développer un plan de financement des services de garde à horaires atypiques.

## **Axe 3 : Promouvoir la garde en milieu familial pour répondre aux besoins des parents**

- Harmoniser les pratiques et les procédures appliquées par les BC dans la province.
- Orienter de façon obligatoire et accompagnée par les BC les personnes non reconnues (PNR) vers le réseau reconnu et subventionné.
- Accroître l'accompagnement et le soutien des RSG par les BC.
- Assouplir les contraintes légales et administratives spécifiques au milieu familial et les adapter au contexte actuel. Cela implique de :
  - Permettre aux RSG de s'établir en dehors de leur résidence privée;
  - Hausser les ratios éducatrice / enfants;
  - Réduire les contraintes liées aux journées d'absence et aux remplacements en augmentant le nombre de jours de garde autorisé;
  - Bonifier les aides et subventions pour les RSG afin d'améliorer leurs conditions de travail.

- Encourager la coopération entre les RSG et accentuer les pratiques de mutualisation et de partage des ressources matérielles et humaines.
- Mettre en place une campagne de recrutement de RSG. Cela implique de :
  - Financer un programme d'études pour les nouvelles personnes inscrites;
  - Financer une offre de formation en continu pour les RSG déjà installées;
  - Majorer les salaires et de bonifier les conditions de travail;
  - Mener une campagne de valorisation pour attirer de nouvelles RSG, pour reconnaître les RSG installées et pour inspirer la confiance aux parents.

#### **Axe 4 : Joindre les enfants les plus vulnérables pour leur offrir des services adaptés à leurs besoins**

- Élargir la définition de la vulnérabilité et harmoniser les indicateurs de mesure de la vulnérabilité entre les réseaux et les actrices et acteurs pour faciliter l'action concertée.
- Rendre plus accessibles les places subventionnées aux enfants en situation de vulnérabilité. Cela implique de :
  - Ne pas laisser le développement de places subventionnées dépendre du succès des appels de projets dans les territoires qui ont des besoins criants (que le Ministère initie des projets ou donne accès à des ressources d'accompagnement pour répondre aux appels pour les milieux);
  - Réviser et renforcer la fluidité des protocoles d'entente entre les partenaires institutionnels;
  - Se donner des modèles de subvention qui soutiennent la qualité et la constance des services dans les milieux défavorisés;
  - Simplifier et accélérer l'accès aux subventions offertes pour tous les SGEE, notamment l'Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé et la Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde pour les enfants handicapés, et les renommer pour élargir la cible aux « enfants à besoins particuliers »;
  - Rendre uniformes les politiques d'admission et adapter La Place 0-5 par des mesures spécifiques pour prioriser ces enfants;
  - Stimuler l'offre de transport partagé ou adapté.
- Encourager les partenariats entre diverses catégories d'actrices et d'acteurs. Cela implique de :
  - Reconnaître et formaliser la complémentarité des rôles entre les organismes communautaires, les haltes-garderies et les SGEE;
  - Reconnaître l'expertise des instances régionales de concertation en petite enfance et miser sur celle-ci pour rejoindre les familles défavorisées;
  - Maintenir à jour les modèles d'entente de collaboration mis en place par le Ministère et ses partenaires institutionnels;
  - S'inspirer des modèles de partenariat avec des services professionnels mis en place dans les écoles;

- Consolider la collaboration entre les SGEE et les hôpitaux, les maisons de naissance, les personnes intervenantes œuvrant dans les programmes SIPPE et Agir tôt, pour faciliter le référencement et créer des continuums de services.
- Assigner des personnes pivots ou des agentes et agents de proximité à l'accompagnement des familles et à la cohérence des services, et assurer leur disponibilité.
- Mieux préparer le personnel éducatif aux réalités des familles défavorisées ou en situation précaire par la formation de base, et améliorer l'accès à des ressources spécialisées.
- Favoriser le plus possible la mixité et envisager l'ouverture de SGEE spécialisés dans les cas très lourds, qui s'apparenteraient plus à des services de réadaptation.
- Rendre accessibles les ressources spécialisées, en particulier pour les services de garde en milieu familial ou en installation non subventionnée. Cela implique de :
  - Donner accès à des subventions à tous les types de SGEE;
  - Favoriser le partage des ressources spécialisées pour les milieux à faible densité et pour les expertises pointues;
  - Favoriser l'embauche et le maintien de techniciennes en éducation spécialisée au sein des grandes installations;
  - Faire en sorte que des ressources spécialisées soient déjà disponibles dans les installations, pour que les enfants en attente de leur diagnostic puissent bénéficier de services adaptés;
  - Assouplir ou revoir les modalités de financement et de gestion administrative.

## **Consultations du monde municipal : principaux résultats**

### **De la flexibilité pour innover et adapter les services aux réalités locales**

Les élu·es et élus municipaux mettent de l'avant la nécessité d'innover et d'adapter les services de garde éducatifs à l'enfance aux réalités locales, c'est-à-dire aux besoins spécifiques de chacune des régions. Cela implique de :

- Assouplir les contraintes légales et administratives pour faciliter la création de places.
- Mettre en œuvre des projets temporaires ou pilotes pour encourager le développement d'idées neuves permettant la création de places en services de garde. Cela implique de :
  - a. Permettre l'ouverture d'un service de garde en milieu familial en dehors du domicile privé d'une RSG;
  - b. Permettre l'utilisation de locaux municipaux comme lieux de garde, en collaboration avec les bureaux coordonnateurs;
  - c. Supprimer les dates fixes pour les appels de projets;
  - d. Réduire le nombre d'étapes pour construire un CPE;

- e. Permettre d'augmenter le nombre maximal d'installations par permis ainsi que le nombre d'enfants admissibles par installation;
- f. Réfléchir aux possibilités d'offrir des services à horaires atypiques pour combler des besoins ponctuels;
- g. Permettre aux CPE de combler les places qui se libèrent selon les besoins dans le secteur et non seulement en fonction des groupes d'âge, notamment pour les poupons.
- Développer des solutions adaptées aux besoins des municipalités. Cela implique de :
  - Moduler la répartition des places sur le territoire, notamment en milieu rural;
  - Développer des modèles à plus petite échelle pour permettre d'avoir des services appropriés au milieu rural;
  - Mobiliser les moyens permettant aux élues et élus de proposer des solutions adaptées aux municipalités.

### **De la complémentarité et des rôles bien définis entre le gouvernement, les municipalités et les partenaires du réseau**

Déjà impliquées pour plusieurs d'entre elles dans le soutien aux SGEE, les municipalités estiment que les leviers sont davantage entre les mains du Ministère. Elles perçoivent ainsi la complémentarité des rôles comme suit :

- Pour le Ministère :
  - Se concentrer en priorité sur la création de places, la valorisation des professions de la petite enfance et l'accompagnement des actrices et acteurs du réseau;
  - Penser le développement du réseau pour favoriser la complémentarité et non la compétition entre les milieux de garde, de manière à éviter les fermetures d'installations;
  - Convertir les places non subventionnées disponibles en des places subventionnées;
  - Reconnaître le personnel éducatif et valoriser la profession en mettant en place un programme d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre dans les régions;
  - Accompagner davantage les SGEE en cernant avec eux des objectifs clairs;
  - Concevoir des incitatifs de nature financière pour encourager l'augmentation du nombre d'installations et stimuler la création de petites installations dans les milieux ruraux;
  - Faire connaître aux municipalités les leviers disponibles et admissibles, pour leur permettre de s'inscrire dans un continuum d'accompagnement des milieux et des familles, et leur permettre de jouer un rôle d'information auprès des citoyennes et des citoyens;
  - Donner de la latitude aux municipalités pour qu'elles trouvent des solutions adaptées à leur réalité;

- Favoriser une meilleure concertation entre les principaux acteurs et actrices du réseau pour clarifier leurs rôles et concentrer leurs efforts autour des défis les plus urgents;
  - Mettre en place une coordination active et rapide entre les ministères concernés;
  - Renforcer, mieux intégrer et coordonner le rôle des CCO.
- Pour les municipalités :
    - Collaborer avec le Ministère et avec les actrices et acteurs du réseau afin de mettre en commun leur connaissance des territoires et de mobiliser les partenaires locaux et régionaux;
    - Participer à l'établissement du portrait des besoins sur le territoire;
    - S'impliquer plus tôt dans l'élaboration des portraits territoriaux et contribuer à l'établissement des priorités d'investissement, notamment dans les petites municipalités;
    - Aider les SGEE en prêtant temporairement des locaux municipaux et en accompagnant les SGEE dans le cadre des projets de construction;
    - Planifier l'offre et l'attribution des terrains ou des locaux, de manière permanente ou temporaire, et collaborer en matière de zonage;
    - Renforcer les incitatifs à l'adaptation des milieux de garde et au démarrage de milieux familiaux (subvention au démarrage, bourse de formation, aide pour trouver les locaux ou adapter les résidences privées);
    - Mettre en réseau et mobiliser des actrices et acteurs, ainsi que des partenaires locaux et régionaux, et favoriser la communication entre eux notamment par le biais de l'élaboration de la politique familiale;
    - Élargir les partenariats pour favoriser des alliances avec d'autres organismes, y compris notamment des organismes communautaires, des entreprises, des commerces, des résidences pour personnes âgées, ou avec des municipalités voisines.

# Table des matières

<b>Liste des sigles</b>	<b>4</b>
<b>Faits saillants</b>	<b>5</b>
Consultations régionales : principaux résultats	5
Consultations du monde municipal : principaux résultats	9
<b>PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE</b>	<b>15</b>
Mise en contexte	15
Description des activités consultatives	16
Appréciation qualitative et quantitative des activités consultatives	22
Méthode d'analyse et de rédaction du rapport	23
<b>PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DES CONSULTATIONS RÉGIONALES</b>	<b>24</b>
<b>1. Améliorer l'accès au réseau pour permettre à chaque enfant de développer son plein potentiel</b>	<b>24</b>
<b>1.1. Pour un modèle efficace de développement du réseau des SGEE</b>	<b>24</b>
1.1.1. L'assouplissement des barrières légales et administratives à la création de places et à la gestion des installations de garde	24
1.1.2. L'établissement d'un portrait clair des besoins et sa publication régulière	27
1.1.3. L'établissement et le renouvellement des ententes et des partenariats	28
1.1.4. La valorisation des professions de la petite enfance pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre	30
1.1.5. La prise en compte des spécificités régionales et locales	33
<b>1.2. Pour des places abordables pour l'ensemble des enfants en SGEE</b>	<b>39</b>
1.2.1. La création d'un droit universel de garde	39
1.2.2. La création de places subventionnées à tarif unique	40
1.2.3. La conservation d'une diversité de services de garde	40
<b>2. Répondre aux attentes des parents en leur offrant des places en SGEE en cohérence avec leurs besoins</b>	<b>42</b>
<b>2.1. Un processus d'admission simple et transparent</b>	<b>42</b>
2.1.1. La création d'un processus d'admission uniforme, simple et transparent	42
2.1.2. Faire connaître et bonifier La Place 0-5 en prévoyant une assistance à l'utilisation	44
<b>2.2. Le défi des services de garde à horaires atypiques</b>	<b>45</b>
2.2.1. L'élaboration d'un portrait clair des besoins en horaires atypiques	45
2.2.2. L'allégement des contraintes légales et administratives spécifiques aux services de garde à horaires atypiques	46

2.2.3. Le développement de l'offre de services atypiques par les services de garde en milieu familial et les haltes-garderies communautaires	47
2.2.4. Le développement de la garde en milieu de travail	47
<b>3. Promouvoir la garde en milieu familial pour répondre aux besoins des parents</b>	<b>49</b>
3.1.1. L'harmonisation des pratiques et des procédures administratives des BC pour assurer la qualité des services de garde en milieu familial	49
3.1.2. L'allègement des contraintes légales et administratives spécifiques à la garde en milieu familial	51
3.1.3. Une coopération accrue entre les RSG	53
3.1.4. La valorisation de la garde en milieu familial	54
<b>4. Joindre les enfants les plus vulnérables pour leur offrir des services adaptés à leurs besoins</b>	<b>56</b>
<b>4.1. Mieux joindre les enfants de familles en situation de vulnérabilité</b>	<b>56</b>
4.1.1. Une redéfinition de la vulnérabilité	56
4.1.2. Rendre accessibles les places subventionnées aux enfants en situation de vulnérabilité	58
4.1.3. Le développement de la collaboration et des partenariats pour assurer le continuum des services adaptés aux besoins des enfants de familles en situation de vulnérabilité	63
4.1.4. La formation du personnel éducatif aux réalités des familles défavorisées	66
<b>4.2. Augmenter les services adaptés aux enfants qui présentent des besoins particuliers</b>	<b>67</b>
4.2.1. Clarifier le rôle des SGEE dans un continuum de services adaptés	67
4.2.2. Augmenter les ressources et les places disponibles pour les enfants présentant des besoins particuliers	69
4.2.3. Accélérer le diagnostic et soutenir les milieux qui accueillent des enfants en attente d'un diagnostic	70
4.2.4. Assouplir ou revoir les modalités de financement et de gestion administrative en lien avec les services adaptés aux enfants présentant des besoins particuliers	71
<b>PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DU MONDE MUNICIPAL</b>	<b>73</b>
<b>1. De la flexibilité pour innover et adapter les services aux réalités locales</b>	<b>73</b>
<b>1.1. Assouplir les contraintes légales et administratives pour faciliter la création de places</b>	<b>73</b>
<b>1.2. Des solutions adaptées aux besoins des municipalités</b>	<b>75</b>
<b>2. De la complémentarité et des rôles bien définis entre le gouvernement, les municipalités et les partenaires du réseau</b>	<b>76</b>

<b>2.1. Le Ministère : un rôle de création et de pérennisation des places en SGEE, de rétention de la main-d'œuvre et d'accompagnement des actrices et acteurs du réseau</b>	<b>77</b>
2.1.1. Mieux planifier le développement du réseau pour ne pas perdre de places	77
2.1.2. Pour une main-d'œuvre valorisée, condition essentielle au développement du réseau	78
2.1.3. Un accompagnateur indispensable pour le réseau	78
<b>2.2. Le monde municipal : un acteur au plus près des partenaires et des besoins locaux</b>	<b>78</b>
2.2.1. Les diverses facettes du rôle de partenaire municipal	79
2.2.2. Un rôle de participation à l'établissement du portrait des besoins	80
2.2.3 Un rôle de mise en réseau et de mobilisation des actrices et acteurs, ainsi que des partenaires locaux et régionaux	81
2.2.4. Une meilleure coordination des efforts qui ouvre la possibilité à d'autres collaborations	81
<b>Annexe 1 : Déroulement sommaire des consultations régionales</b>	<b>83</b>
<b>Annexe 2 : Déroulement sommaire de la consultation du monde municipal</b>	<b>86</b>
<b>Annexe 3 : Représentations visuelles des animations « brise-glace » sur les motivations des personnes consultées</b>	<b>88</b>



# PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE

## Mise en contexte

### **Une réforme du système des SGEE pour rendre le réseau plus efficace et plus accessible**

Le ministère de la Famille a annoncé sa volonté de rendre le réseau des SGEE plus efficace et plus accessible, de façon à :

- répondre aux besoins des parents et leur permettre de contribuer à l'économie du Québec;
- assurer l'égalité des chances, afin que chaque enfant développe son plein potentiel.

Pour nourrir sa réflexion sur les changements à faire, le Ministère a lancé une consultation sur le réseau des SGEE. L'objectif : exposer les enjeux et faire participer la population et les partenaires du réseau à l'identification de pistes de solution. Un document d'orientation présentant les modifications envisagées au réseau des SGEE de même qu'un projet de loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance sont attendus à l'automne 2021.

### **Le mandat de l'INM**

L'INM a accompagné le Ministère dans sa conception d'un plan de consultation et d'une séquence d'activités permettant l'expression des parties prenantes sur tout le territoire québécois, sur les sujets d'intérêt pour le Ministère. L'INM a aussi soutenu le Ministère dans l'animation et l'analyse des résultats des consultations régionales et du monde municipal, dont le présent rapport fait état. La démarche de consultation complète comprenait :

- une consultation en ligne s'adressant à toute la population (du 28 avril au 26 mai 2021); l'analyse des résultats de cette consultation en ligne n'a pas fait partie du mandat confié à l'INM;
- des consultations régionales s'adressant aux représentantes et représentants d'organisations, d'associations ou de regroupements partenaires du réseau des SGEE (du 25 mai au 2 juin 2021);
- une consultation du monde municipal s'adressant aux élues et élus municipaux (4 juin 2021);

- une consultation particulière auprès des communautés autochtones (10 juin 2021); l'analyse des résultats de cette consultation particulière n'a pas fait partie du mandat confié à l'INM;
- une consultation des organisations nationales s'adressant aux principaux partenaires du Ministère, dont les associations nationales de SGEE, les syndicats représentant le personnel travaillant en SGEE, des partenaires du milieu communautaire Famille, du monde municipal et du milieu des affaires, de même que divers experts (16 et 17 juin 2021); l'analyse des résultats de la consultation des organisations nationales n'a pas fait partie du mandat confié à l'INM.

Le présent rapport porte uniquement sur les résultats des consultations régionales et sur la consultation du monde municipal.

## Description des activités consultatives

### Objectifs des consultations régionales

- Faciliter l'appropriation et la compréhension des enjeux liés à l'efficacité et à l'accessibilité du réseau des SGEE;
- Permettre aux personnes participantes de formuler des éléments de réponse aux questions de consultation du Ministère;
- Permettre aux personnes participantes de formuler des pistes de solution aux problèmes identifiés, d'en débattre et d'en cibler certaines plus porteuses ou urgentes;
- Dégager les grandes tendances, les consensus, les points de vue divergents et les particularités régionales;
- Alimenter la réflexion du Ministère sur un projet de réforme.

### Objectifs de la consultation du monde municipal

- Faciliter l'appropriation et la compréhension des enjeux liés à l'efficacité et à l'accessibilité du réseau des SGEE;
- Identifier et explorer, avec les élu·es et élus, les leviers qu'elles et ils peuvent activer pour contribuer au développement efficace et à l'accessibilité des places sur leur territoire;
- Alimenter la réflexion du Ministère sur les changements législatifs pertinents et sur les contributions municipales possibles.

## Thématiques abordées

Les grands axes du *Cahier de consultation*<sup>1</sup> ont été mis de l'avant durant toutes les consultations afin de structurer les discussions et d'obtenir des propositions concrètes sur divers thèmes. Les personnes consultées étaient invitées à s'inspirer des thèmes liés à ces axes et des questions de consultation formulées pour chaque thème.

Axe 1 : Améliorer l'accès au réseau pour permettre à chaque enfant de développer son plein potentiel

- Thème 1 : Pour un modèle efficace de développement du réseau des SGEE
- Thème 2 : Pour des places abordables pour l'ensemble des enfants en SGEE

Axe 2 : Répondre aux attentes des parents en leur offrant des places en SGEE en cohérence avec leurs besoins

- Thème 1 : Un processus d'admission simple et transparent
- Thème 2 : Le défi des services de garde à horaires atypiques

Axe 3 : Promouvoir la garde en milieu familial pour répondre aux besoins des parents

Axe 4 : Joindre les enfants les plus vulnérables pour leur offrir des services adaptés à leurs besoins

- Thème 1 : Mieux joindre les enfants de familles vulnérables
- Thème 2 : Augmenter les services adaptés aux enfants qui présentent des besoins particuliers

## Programme des activités de consultation

Les consultations ont pris la forme de rencontres en ligne sur Zoom d'une durée de trois heures chacune, en après-midi. Leur déroulement sommaire figure aux annexes 1 et 2.

Sept rencontres régionales ont été organisées suivant le calendrier suivant :

- |   |                                 |
|---|---------------------------------|
| 1. Bas-Saint-Laurent et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine | mardi 25 mai 2021               |
| 2. Laval, Montréal et Montérégie                      | mercredi 26 mai 2021            |
| 3. Laurentides, Lanaudière et Outaouais               | jeudi 27 mai 2021               |
| 4. Centre-du-Québec, Estrie et Mauricie               | vendredi 28 mai 2021            |
| 5. Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale         | lundi 31 mai 2021               |
| 6. Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec            | mardi 1 <sup>er</sup> juin 2021 |
| 7. Côte-Nord et Saguenay-Lac-Saint-Jean               | mercredi 2 juin 2021            |

---

<sup>1</sup> Ministère de la Famille, *Cahier de consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, 2021. <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/cahier-consultation-SGEE.pdf>.

Pour chacun des thèmes du cahier de consultation, les personnes consultées étaient invitées à répondre aux questions générales suivantes :

- Quels éléments de l'état de situation et quels enjeux vous semblent les plus préoccupants dans votre région?
- Quelles pistes de solution concrètes proposez-vous afin de répondre à ces enjeux?
- Parmi les pistes de solution envisagées pour chacun des thèmes abordés, laquelle vous semble la plus porteuse ou urgente à développer?

La consultation du monde municipal, qui s'adressait aux élu·es et élus municipaux, a eu lieu le vendredi 4 juin 2021.

Les questions de la consultation étaient les suivantes :

- Quels sont les freins qui vous empêchent de mieux contribuer à la création de places en services de garde éducatifs à l'enfance?
- Quels leviers sont à votre portée pour accélérer la création des places?
- Quelles sont les conditions à mettre en place pour les activer? Par vous-même et par des partenaires complémentaires à votre action (p. ex., le Ministère, etc.).

## **Stratégie de mobilisation**

L'INM a produit un plan et une trousse de mobilisation pour informer les publics cibles de la tenue des activités. Pour rejoindre les partenaires du réseau, la stratégie a été de cibler des organisations régionales ou nationales en mesure de diffuser l'information. En complétant les listes fournies par le Ministère, l'INM a répertorié et contacté plus de 267 organisations, regroupements ou associations, qui ont été encouragés à acheminer les invitations à leur réseau ou à leurs membres grâce à la trousse de mobilisation. De plus, l'infolettre de l'INM, qui a été envoyée à 14 993 personnes, contenait une publication à cet effet.

## Bilan de participation : consultations régionales

### Nombre de personnes inscrites et présentes par regroupement de régions

Consultations régionales	Personnes inscrites	Personnes présentes <sup>2</sup>	Part de chaque regroupement régional dans le total des présences aux consultations régionales
Bas-Saint-Laurent et Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	38	31	9 %
Laval, Montréal et Montérégie	130	97	28 %
Laurentides, Lanaudière et Outaouais	56	39	11 %
Centre-du-Québec, Estrie et Mauricie	61	46	13 %
Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale	91	63	18 %
Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec	44	24	7 %
Côte-Nord et Saguenay–Lac-Saint-Jean	72	50	14 %
<b>Moyenne</b>	<b>70</b>	<b>50</b>	<b>s.o.</b>
<b>Total</b>	<b>492</b>	<b>350</b>	<b>100 %</b>

### Profil des personnes inscrites aux consultations régionales<sup>3</sup>

Genre	Nombre
Femme	442
Homme	49
Non binaire	0
Préfère ne pas répondre	1

<sup>2</sup> Il faut tenir compte d'une marge d'erreur de 2 % à 10 % par rapport au nombre réel de personnes présentes, étant donné les entrées et sorties, possiblement multiples, de chaque visiteuse ou visiteur sur la plateforme Zoom.

<sup>3</sup> Les personnes inscrites pouvaient cocher plusieurs réponses parmi la liste s'appliquant à elles.

Spécification	Nombre
Je fais partie d'une minorité visible	20
Je fais partie d'une minorité racisée ou ethnoculturelle	4
Je fais partie d'une minorité racisée ou ethnoculturelle et je fais partie d'une minorité visible	3
Je suis issu(e) d'une Première nation ou de la nation inuite <sup>4</sup>	2
<b>Total</b>	<b>29</b>

Type d'organisation	Nombre	%
Centre de la petite enfance (CPE)	198	35 %
Garderie non subventionnée (GNS)	73	13 %
Organisme communautaire	44	8 %
Table de concertation	40	7 %
Comité consultatif de l'offre (CCO) de SGEE	37	7 %
Responsable d'un service de garde en milieu familial (RSG) reconnu subventionné	27	5 %
Milieu syndical	29	5 %
Administration municipale	18	3 %
Garderie subventionnée	15	3 %
CISSS ou CIUSSS	13	2 %
Comité consultatif régional de la mesure exceptionnelle de soutien	8	1 %
Service de garde en milieu familial reconnu non subventionné	3	1 %
Centre local de développement	1	0 %
Service de garde en milieu familial reconnu subventionné	0	0 %
Personne non reconnue	0	0 %
Autre	53	10 %
<b>Total</b>	<b>559</b>	<b>100 %</b>

<sup>4</sup> Une consultation particulière auprès des communautés autochtones a été menée le 10 juin 2021 par le ministère de la Famille.

## Bilan de participation : consultation du monde municipal

Le public ciblé pour cette consultation comprenait l'ensemble des élu·es et élus municipaux, d'arrondissements, et de municipalités régionales de comté (MRC). Au total, 44 personnes se sont inscrites à cette consultation et 43 étaient présentes.

### Profil des personnes inscrites

Genre	Nombre
Femme	26
Homme	18
Non binaire	0
Préfère ne pas répondre	0

Région administrative	Nombre
(1) Bas-Saint-Laurent	2
(2) Saguenay–Lac-Saint-Jean	1
(3) Capitale-Nationale	0
(4) Mauricie	1
(5) Estrie	3
(6) Montréal	0
(7) Outaouais	3
(8) Abitibi-Témiscamingue	5
(9) Côte-Nord	1
(10) Nord-du-Québec	0
(11) Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	3
(12) Chaudière-Appalaches	4
(13) Laval	0
(14) Lanaudière	2
(15) Laurentides	0
(16) Montérégie	11
(17) Centre-du-Québec	5
(18) Autre	3

Type de milieu	Nombre
Rural	25
Urbain	19

Titre	Nombre
Mairesse / Maire	26
Conseillère / Conseiller	13
Autre	5
Préfète / Préfet	0

## Appréciation qualitative et quantitative des activités consultatives

De manière générale, les activités de consultation se sont déroulées dans une ambiance d'ouverture et de collaboration. Les personnes consultées ont participé de manière constructive aux échanges. Elles étaient bien préparées grâce au cahier de consultation du Ministère et ont soulevé des défis et proposé des solutions précises à mettre en œuvre. Un questionnaire de satisfaction envoyé à l'ensemble des personnes consultées montre une satisfaction globale de celles-ci quant au processus. Sur les 184 personnes ayant répondu au questionnaire de satisfaction :

- 55,7 % se disent tout à fait d'accord avec l'énoncé selon lequel elles ont apprécié l'expérience de manière générale; 40,4 % sont plutôt d'accord; 3,3 % sont plutôt en désaccord et 0,6 % sont entièrement en désaccord.
- 49,2 % se disent tout à fait d'accord avec l'énoncé selon lequel la durée des activités était adéquate; 39,2 % sont plutôt d'accord; 10,5 % sont plutôt en désaccord et 1,1 % sont entièrement en désaccord.
- 57 % se disent entièrement d'accord avec l'énoncé selon lequel l'activité leur a permis de s'exprimer ou de proposer des solutions; 36,9 % sont plutôt d'accord; 5 % sont plutôt en désaccord et 1,1 % sont entièrement en désaccord.

Parmi les réponses recueillies, nous retrouvons des commentaires critiques sur divers aspects de la consultation, y compris l'animation des sous-groupes et le déroulement général. Des personnes participantes ont déploré que les parents n'aient pas été invités à la consultation des organisations nationales, d'autres que l'invitation n'ait pas davantage circulé auprès

d'organismes œuvrant auprès d'enfants en situation de handicap. Finalement, de nombreux commentaires illustrent les espoirs des personnes consultées quant au suivi que le Ministère effectuera de cette consultation. En ce qui concerne le sentiment d'influence que pourrait avoir leur contribution sur les enjeux soulevés :

- 24,7 % des personnes ayant répondu au questionnaire estiment que leur contribution aura une influence; 55,5 % estiment que leur contribution aura peut-être une influence; 6,6 % ne pensent pas que leur contribution aura une influence et 13,2 % ne savent pas si leur contribution aura une influence.

## Méthode d'analyse et de rédaction du rapport

Pour rédiger ce rapport, l'INM a procédé à l'analyse des résultats des sept consultations régionales et de la consultation du monde municipal.

Le rapport est structuré selon les axes et les thèmes du cahier de consultation du ministère de la Famille, pour les consultations régionales, et selon les thèmes les plus récurrents incluant des spécifications pour les milieux urbains et les milieux ruraux, pour la consultation du monde municipal. Chaque section présente la synthèse et non l'inventaire des contributions.

Dans le processus d'analyse, ont été considérées tant la récurrence des opinions émises que la clarté de l'argumentation et des informations fournies pour déterminer l'importance à accorder aux différents points de vue. Des citations ont été choisies et incluses dans le rapport pour leur valeur illustrative et représentative des propos des personnes participantes.

L'INM n'a pas vérifié si les commentaires des personnes consultées s'appuyaient sur des données scientifiques à jour, ni n'en a fait une évaluation factuelle. De même, il nous appartenait non pas de porter un jugement sur la pertinence des commentaires faits lors des diverses séances de consultation, mais plutôt d'en faire la synthèse tout en faisant ressortir les tendances, les convergences et les divergences.

La participation aux activités étant volontaire, les résultats représentent l'opinion des personnes s'étant exprimées et ne peuvent être généralisés à l'ensemble de la population.



# PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DES CONSULTATIONS RÉGIONALES

## 1. Améliorer l'accès au réseau pour permettre à chaque enfant de développer son plein potentiel

### 1.1. Pour un modèle efficace de développement du réseau des SGEE

Les personnes consultées souhaitent la consolidation d'un réseau des SGEE national plus uniforme et équitable, et développé à partir d'un cadre normatif commun. Elles s'attendent à l'exercice d'un leadership gouvernemental pour revitaliser les modalités de financement public du réseau et se donner les moyens financiers et juridiques de créer des places abordables sur tout le territoire, tout en agissant sur la pénurie de main-d'œuvre.

Afin de soutenir ce réseau « public »<sup>5</sup>, « moins fragmenté », et « unique pour toutes les familles », elles identifient divers freins à surmonter comme les barrières légales et administratives (1.1.1), le manque de vue d'ensemble et de clarté quant aux besoins réels (1.1.2) et la pénurie de main-d'œuvre (1.1.4). Elles souhaitent également actionner des leviers comme les ententes de partenariat avec d'autres actrices et acteurs du continuum de services aux familles (1.1.3), ou encore la prise en compte des spécificités locales et régionales (1.1.5).

#### 1.1.1. L'assouplissement des barrières légales et administratives à la création de places et à la gestion des installations de garde

Les personnes consultées identifient les barrières légales et administratives à la création de places en SGEE comme un des principaux freins au développement du réseau. Leurs commentaires concernent : les failles du développement par appel de projets; l'absence d'accompagnement des milieux qui veulent y répondre; la lourdeur des étapes et du processus de création de nouvelles places; le fonctionnement des comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance (CCO), ou encore les restrictions liées à la gestion des installations. Les personnes consultées recommandent d'assouplir certaines contraintes tout en assurant un meilleur accompagnement des milieux afin d'accélérer la création de places

---

<sup>5</sup> Même si le réseau des SGEE s'appuie sur la mobilisation des parents et des milieux pour la création des places en services de garde, plusieurs personnes consultées en parlent comme d'un réseau « public » et s'expriment en faveur d'une conversion des places non subventionnées en des places subventionnées pour uniformiser l'accessibilité et la qualité des services.

répondant aux besoins des familles. L'enjeu des procédures légales et administratives est abordé dans toutes les régions, et plus particulièrement dans les regroupements régionaux Centre-du-Québec, Estrie et Mauricie, Bas-Saint-Laurent, Gaspésie et Îles-de-la-Madeleine, et Côte-Nord et Saguenay–Lac-Saint-Jean.

### **Revoir les modalités des appels de projets**

Concernant la création de nouvelles installations et l'ouverture de nouvelles places dans des installations existantes, les personnes consultées s'accordent pour dire que le modèle des appels de projets devrait être repensé afin de « permettre le dépôt de projets en continu, en tout temps, et toute l'année ». Partageant le constat qu'il n'y a pas assez d'appels de projets et que ceux-ci ne répondent pas assez promptement aux besoins des territoires, les personnes consultées estiment qu'il serait plus efficace de « permettre aux promoteurs de déposer des projets au moment où ils considèrent avoir les meilleures conditions de succès ». Néanmoins, si les promoteurs peuvent bénéficier d'une plus grande autonomie dans le développement des projets, il serait pertinent de favoriser une plus grande collaboration avec les municipalités ainsi qu'avec d'autres actrices et acteurs des milieux, ou avec les instances de concertation, pour l'évaluation des besoins (voir la partie [1.1.3. L'établissement et le renouvellement des ententes et des partenariats](#)). Il est nécessaire d'avoir un portrait des besoins plus clair et plus régulièrement actualisé (voir la partie [1.1.2. L'établissement d'un portrait clair des besoins et sa publication régulière](#)), ainsi qu'un plan d'action bien défini sur deux à cinq ans. Enfin, l'idée de conserver des appels de projets ciblés et prioritaires pour les plus petites municipalités ainsi que pour les territoires défavorisés afin d'accélérer l'ouverture de places pour les enfants de familles en situation de vulnérabilité suscite l'adhésion dans toutes les régions (voir la partie [4.1.2. Rendre accessibles les places subventionnées aux enfants en situation de vulnérabilité](#)).

### **Optimiser le rôle des comités consultatifs sur l'offre de SGEE**

Les personnes consultées suggèrent également que le fonctionnement des comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance (CCO) soit revu et optimisé. Si quelques personnes disent vouloir « abolir les CCO », la majorité souhaite plutôt repenser leur fonctionnement, leur composition, leurs compétences et leurs outils. Plusieurs insistent sur l'importance de mieux préparer les membres qui participent aux CCO, de s'assurer que ceux-ci aient les expertises adéquates pour évaluer les projets et qu'ils représentent des instances mieux informées des besoins locaux. Il est aussi question d'impliquer les municipalités au sein des comités, ou encore de valoriser leur pouvoir de recommandation auprès du Ministère, et ce, à différentes étapes du processus. D'autres proposent de transformer les CCO en « forums », « guichets » ou « regroupements » régionaux afin que ceux-ci puissent livrer une meilleure lecture des territoires (voir les parties [1.1.5. La prise en compte des spécificités régionales et locales](#) ainsi que [4.1.3. Le développement de la collaboration et des partenariats pour assurer le continuum des services adaptés aux besoins des enfants de familles en situation de vulnérabilité](#)).

## Accompagner les milieux dans la réponse aux appels de projets

Afin de faciliter la planification et la mise en œuvre des projets de développement de nouvelles places en services de garde, et ainsi « répondre plus rapidement et de manière mieux coordonnée aux appels de projets », les personnes consultées souhaitent être mieux accompagnées par le Ministère ou des tiers, et ce, jusqu'à l'ouverture des nouvelles places. Cet accompagnement pourrait notamment concerner : l'évaluation des coûts, l'identification de terrains constructibles, la mise en lien avec des architectes, ou encore la proposition de plans ou de modèles d'architectes « clé en main ». Cet outillage des promoteurs permettrait ainsi de « diminuer la grande charge de travail induite par les appels de projets », notamment pour les gestionnaires d'installations qui ont moins de facilité à monter les projets. De plus, quelques personnes soumettent l'idée de « bonifier la subvention du *Programme de financement des infrastructures* (PFI) en fonction des coûts réels de construction, et ce, afin d'éviter des dépassements de coûts lorsqu'un projet doit être révisé ».

Évoquant la lourdeur et la lenteur du processus de création de nouvelles places, les personnes consultées souhaitent que les étapes de conformité soient simplifiées et que les délais d'analyse soient réduits. Au sujet des délais de traitement par le Ministère, quelques personnes proposent même que « la tâche de l'analyse des dossiers ne soit pas celle du Ministère », sans toutefois préciser à qui cette tâche incomberait.

« Les étapes bureaucratiques et lourdeurs administratives ne sont pas faciles pour les petits CPE. Il faudrait réduire encore les étapes<sup>6</sup> et la durée du processus d'attribution des places et permis. »

- Personne consultée le 26 mai 2021, Laval, Montréal et Montérégie

## Faire preuve de flexibilité concernant les paramètres de gestion des installations

Plusieurs personnes consultées soulignent la pertinence de permettre plus de flexibilité quant au nombre d'enfants pouvant être accueillis par installation. Des personnes proposent ainsi de « permettre un assouplissement de 10 % à 25 % entre le permis et les places créées », d'augmenter les plafonds actuels de 80 places par installation, jusqu'à 100 voire 140 places, ou encore de « revoir le nombre de places par catégorie d'âge afin d'augmenter le nombre de places poupons disponibles ». D'autres personnes affirment l'importance d'ouvrir des installations dont la taille réponde aux besoins des parents au sein de régions moins densément peuplées ou rurales. Concernant le nombre d'installations pouvant être gérées par équipe de gestion, plusieurs parlent de permettre « jusqu'à cinq, voire huit installations de 80 places par équipe de gestion ». Selon elles, de grandes installations peuvent être bénéfiques pour la qualité des services aux enfants et à leurs familles, du fait notamment du partage entre installations des ressources et de l'augmentation des capacités financières. Toutefois, cette

<sup>6</sup>En mars 2021, le ministère de la Famille a annoncé faire passer de 17 à 9 le nombre d'étapes à franchir pour pouvoir ouvrir un CPE ou ajouter des places dans un établissement existant.

idée ne fait pas consensus et quelques personnes souhaitent « se limiter à une ou deux installations par équipe de gestion afin d'éviter que les services deviennent des chaînes ».

#### 1.1.2. L'établissement d'un portrait clair des besoins et sa publication régulière

Afin de faciliter leur compréhension des besoins et des réalités territoriales et d'assurer une plus grande prévisibilité en termes de création de places, les personnes consultées souhaitent qu'un portrait clair, basé sur des études statistiques et démographiques, soit dressé, mis à jour de manière régulière et publié par le Ministère au bénéfice des partenaires du réseau.

Plusieurs personnes consultées expriment une certaine frustration du fait d'un décalage entre les données officielles du déficit de places disponibles et les réalités sur le terrain. L'inexactitude des données peut entraîner des disparités dans la répartition géographique des places disponibles. Des personnes suggèrent même que les données officielles et la cartographie des besoins ont « plusieurs années de retard », ne prennent pas en compte les mouvements récents de populations et les variations démographiques, et « ne reflètent pas les besoins réels des parents ». Cet enjeu est abordé, en particulier, dans les regroupements régionaux Laurentides-Lanaudière-Outaouais et Côte-Nord et Saguenay–Lac-Saint-Jean.

#### **Systematiser l'utilisation d'indicateurs représentatifs des besoins et du nombre de places disponibles**

Pour plusieurs personnes consultées, une solution consiste à systématiser l'utilisation d'indicateurs économiques, démographiques et sociaux fiables, afin de dresser un « portrait », « un tableau de bord » ou une « cartographie » qui soient justes et représentatifs des besoins, en nombre de places nécessaires, et du nombre de places disponibles. Certaines personnes soumettent l'idée de relancer l'enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde éducatifs<sup>7</sup> ou de s'appuyer sur les données du développement économique et résidentiel. À plus court terme, les projections pourraient être validées sur la base de l'émission des certificats de naissance par le Registre de l'État civil et par le guichet unique d'admission remanié (voir la partie [2.1.1. La création d'un processus d'admission uniforme, simple et transparent](#)).

Afin de disposer d'un portrait clair et en temps réel des besoins des familles et des places disponibles, les personnes consultées insistent sur l'importance d'actualiser régulièrement les données disponibles, soit une à deux fois par an.

Enfin, quelques personnes soulignent la pertinence d'impliquer les CCO et les municipalités dans l'identification des besoins et le décompte des places disponibles à l'échelle régionale afin d'obtenir « une lecture locale » plus proche des familles et des services de garde (voir la

---

<sup>7</sup> Institut de la statistique du Québec. *Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde éducatifs, 1998, 2000-2001, 2004 et 2009, 2012.* <https://statistique.quebec.ca/fr/enquetes/realisees/enquete-sur-les-besoins-des-familles-en-matiere-de-services-de-garde-educatifs>.

partie [1.1.5. La prise en compte des spécificités régionales et locales](#)). À cet égard, plusieurs personnes s'entendent sur l'importance de recueillir des données précises par quartier afin de réduire les inégalités territoriales d'accès au sein même des municipalités.

### 1.1.3. L'établissement et le renouvellement des ententes et des partenariats

Pour renforcer la cohérence du réseau et des services aux familles, les personnes consultées insistent sur l'importance de créer des ponts entre les ministères, d'assurer la coopération entre les services de garde, les organismes communautaires et les municipalités, ainsi que de favoriser la consultation des parents en tant que partenaires du réseau.

#### **Augmenter la coordination interministérielle**

Plusieurs personnes consultées considèrent les services de garde éducatifs à l'enfance comme « un dossier interministériel ». L'étroitesse de la coordination doit augmenter entre les ministères compétents et avec leurs réseaux, soit le réseau des SGEE (ministère de la Famille), le réseau de la santé et des services sociaux (ministère de la Santé et des Services sociaux), les milieux scolaires (ministère de l'Éducation), les municipalités (ministère des Affaires municipales et de l'Habitation) ainsi que le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration. La coordination est perçue comme incontournable pour la fluidité du continuum des services, notamment auprès des enfants en situation de vulnérabilité, ou à besoins particuliers (voir les parties [4.1.3. Le développement de la collaboration et des partenariats pour assurer le continuum des services adaptés aux besoins des enfants de familles en situation de vulnérabilité](#) et [4.2.1. Clarifier le rôle des SGEE dans un continuum de services adaptés](#)). Une coordination étroite semble aussi incontournable pour accroître et optimiser le partage des ressources, humaines et matérielles, sur des territoires précis. Les exemples les plus souvent évoqués concernent le soutien du milieu de la petite enfance par des professionnels du milieu de la santé et des services sociaux et l'arrimage entre les SGEE et le réseau scolaire. Il y a lieu de mettre à plat les ententes de collaboration existantes pour augmenter la fluidité et la complémentarité des services, d'en créer de nouvelles lorsqu'elles sont manquantes, et de suggérer des mécanismes concrets de collaboration.

#### **Des approches partenariales à créer, renforcer et pérenniser**

Dans toutes les régions du Québec, les personnes consultées souhaitent que les approches partenariales soient développées et encouragées entre tous les acteurs et actrices du réseau, soit les services de garde, les organismes communautaires, le réseau scolaire et les municipalités. Cette vision des choses revient au sein de toutes les régions et plus particulièrement dans le regroupement Laval, Montréal et Montérégie. Il est question de création, de renforcement et de pérennisation des « collaborations », des « partenariats », des « ententes-cadres », du « partage des ressources », des « projets intégrés », des « synergies », des « réseaux naturels », des « maillages », de la « concertation locale », de la « circulation de l'information », des « ponts », ou encore des « carrefours de services ». Ces termes font référence à l'ensemble des pratiques partenariales existantes, par exemple les

protocoles d'entente visant à favoriser l'accessibilité réciproque et la continuité des services offerts par les centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) ou les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS), et les centres de la petite enfance ou les garderies (« places protocoles ») à l'intention des enfants en situation de vulnérabilité (voir la partie [4.1.3. Le développement de la collaboration et des partenariats pour assurer le continuum des services adaptés aux besoins des enfants de familles en situation de vulnérabilité](#)). La terminologie d'usage révèle également le lien de causalité perçu entre les partenariats et l'efficacité du réseau, pour « assurer la continuité des services et favoriser le partage des ressources ».

Plus spécifiquement, il y a lieu d'établir des normes claires de collaboration entre les actrices et acteurs afin de rendre les partenariats plus officiels et uniformes. Sur la base de modèles collaboratifs formés par les ministères avec diverses catégories de partenaires, les milieux pourraient plus facilement cibler les ententes à établir et se fixer des objectifs à long terme. Parmi les partenaires importants les plus souvent cités pour la fluidité des services en petite enfance, on retrouve :

- les centres de réadaptation en déficience intellectuelle (CRDI);
- les organismes communautaires Famille (OCF) et leur halte-garderie;
- les CIUSSS, les Centres locaux de services communautaires (CLSC) et les Centres jeunesse;
- la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ);
- les centres de pédiatrie sociale en communauté.

« *Il faut arrêter d'opérer en silo. Il faut travailler en équipe avec les différents acteurs du terrain. Les services de garde doivent devenir des carrefours au service des enfants qui nous sont confiés.* »

- Personne consultée le 27 mai 2021, Laurentides, Lanaudière et Outaouais

Quelques personnes consultées invitent également les actrices et acteurs de la petite enfance à repenser les modèles traditionnels de collaboration afin de permettre, par exemple, des partenariats avec les établissements scolaires et de développer le travail interdisciplinaire. À ce titre, des personnes souhaitent que les projets développés entre plusieurs actrices et acteurs soient encouragés par le Ministère. Le financement de postes de « personnes pivots capables de réunir tous ces milieux » permettrait de faciliter la communication, de favoriser la connaissance des différents milieux et d'assurer un meilleur suivi des enfants, notamment ceux présentant des besoins particuliers et ceux qui se trouvent en situation de vulnérabilité (voir la partie [4.1.3. Le développement de la collaboration et des partenariats pour assurer le continuum des services adaptés aux besoins des enfants de familles en situation de vulnérabilité](#)).

## **Susciter les relations collaboratives entre les milieux**

Dans la continuité de ces approches partenariales, les personnes consultées souhaitent que les relations entre les services de garde soient envisagées de manière « plus complémentaire et solidaire, et moins compétitive » (voir la partie [1.2.3. La conservation d'une diversité de milieux de garde](#)). Certaines personnes imaginent ainsi la possibilité pour un CPE bien établi de soutenir de nouveaux services de garde dans sa région, pour une halte-garderie communautaire de s'allier à un CPE pour accueillir alternativement des enfants durant la semaine et en dehors des horaires habituels (voir la partie [2.2. Le défi des services de garde à horaires atypiques](#)), pour un service de garde en milieu familial de partager certaines ressources, voire de se joindre à d'autres RSG (voir la partie [3.1.3. Une coopération accrue entre les RSG](#)), ou encore pour une garderie privée de consulter un CPE pour assurer le bien-être des enfants.

## **Une plus grande considération des parents en tant que partenaires du réseau**

Enfin, plusieurs personnes soulignent la pertinence de considérer les parents comme des actrices et acteurs à part entière du réseau. Celles-ci proposent que soient développés des mécanismes permettant de « consulter régulièrement les parents » et de « faire circuler l'information entre les parents, les services de garde, les partenaires du réseau et le Ministère ».

### 1.1.4. La valorisation des professions de la petite enfance pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre

Face au constat, dans toutes les régions, d'un « exode des éducatrices » et d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée en SGEE, les personnes consultées insistent sur la nécessité de valoriser l'ensemble des professions de la petite enfance afin d'attirer et de retenir du personnel compétent et mobilisé à long terme. Plusieurs des leviers mentionnés doivent précéder la création de places en SGEE, soit la valorisation de la formation, l'augmentation des salaires, l'amélioration des conditions de travail, la reconnaissance des diplômes étrangers et la promotion de la profession à l'occasion d'une campagne de promotion nationale.

Les personnes consultées décrivent le phénomène d'exode du personnel éducatif : des CPE vers le réseau scolaire ou le milieu de la santé et des services sociaux, des garderies privées non reconnues vers les CPE ou les installations subventionnées, ou encore des RSG vers d'autres professions. Elles parlent d'une réelle « crise de la profession » qui serait l'une des principales raisons de la pénurie de places en SGEE. L'enjeu est le plus discuté dans les regroupements régionaux Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec, Centre-du-Québec, Estrie et Mauricie, et Laval, Montréal et Montérégie. À titre d'exemple, une personne consultée souligne le fait que « plusieurs centaines de places sont disponibles au permis en Gaspésie, mais ne peuvent être ouvertes faute d'éducatrices qualifiées ».

## Un plan de valorisation de la formation d'éducatrice et des métiers relatifs à la petite enfance

Pour répondre à cet exode du personnel éducatif, mais également des autres postes liés à la petite enfance (cadres, restauration, entretien, etc.), il est proposé de mettre en place un plan d'action sur plusieurs années. Le souhait : valoriser les formations aux métiers de la petite enfance et en particulier celle d'éducatrice. Gage de qualité des services offerts, le fait d'avoir du personnel qualifié dans les milieux de garde revient comme une condition essentielle à la valorisation de la profession.

Au chapitre des mesures proposées :

- « faciliter, guider et rémunérer la formation<sup>8</sup> »;
- augmenter divers types de soutien financier comme les bourses, les expériences en alternance ou encore les stages rémunérés;
- mettre l'accent sur les programmes permettant de concilier études et travail, afin de renforcer les expériences en milieu professionnel et « l'apprentissage terrain »;
- s'inspirer des programmes de formation de courte durée (COUD) mis en place en Côte-Nord. Ces programmes permettent entre autres de former rapidement du personnel.

« Pour avoir un réseau de qualité, il faut avoir du personnel qualifié. Que toutes les éducatrices soient formées, c'est un gage de qualité. »

- Personne consultée le 31 mai 2021, Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale

Le choix de développer des formations intensives ne fait toutefois pas l'unanimité, puisque plusieurs considèrent que « ces formations dévalorisent les autres éducatrices déjà en place ». Pour ces personnes, il faut que les offres de formation en continu soient enrichies et offertes régulièrement lors des journées pédagogiques. Des personnes espèrent aussi que l'on revienne aussi tôt que possible à un ratio de deux tiers de personnel éducatif qualifié<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> À noter qu'un parcours travail-études rémunéré pour le recrutement et la qualification d'éducatrices et d'éducateurs en petite enfance, certifié par une attestation d'études collégiales (AEC), sera offert dans plusieurs cégeps du Québec à partir de l'automne 2021. Il s'agit d'un programme national de courte durée privilégiant les stages dans les professions prioritaires (COUD) en alternance travail-études. Voir : Ministère de la Famille. « Investissement de 64 M\$ pour répondre aux besoins de main-d'œuvre qualifiée dans les services de garde éducatifs à l'enfance », 26 avril 2021.

<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/investissement-de-64-m-pour-repondre-aux-besoins-de-main-doeuvre-qualifiee-dans-les-services-de-garde-educatifs-a-lenfance-30774>.

<sup>9</sup> En avril 2021, le ministère de la Famille a introduit une modification à la Directive concernant l'évaluation de la qualification du personnel de garde relativement aux remplaçantes et remplaçants temporairement qualifiés afin de permettre l'embauche rapide de remplaçantes et remplaçants temporairement qualifiés (RTQ). <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Directive-qual-pers-garde.PDF>.

« Ce que ça prend pour être éducatrice, ce n'est pas qu'un diplôme, ce sont des compétences clés, du savoir-être, de l'apprentissage terrain et en continu. »

- Personne consultée le 2 juin 2021, Côte-Nord et Saguenay–Lac-Saint-Jean

### **L'augmentation des salaires**

Dans le but de pérenniser l'embauche de personnel éducatif ou de la petite enfance, plusieurs personnes consultées revendiquent une augmentation salariale en fonction des études et des années d'expérience. Comparant les salaires du milieu avec ceux d'autres emplois équivalents plus rémunérateurs, notamment dans les domaines de l'éducation ou de la santé, les personnes consultées estiment qu'un « rattrapage salarial est nécessaire » afin d'être « plus compétitif et d'attirer de nouvelles éducatrices ». Cet enjeu est abordé, en particulier, dans l'axe thématique relatif à la garde en milieu familial (voir la partie [3.1.4. La valorisation de la garde en milieu familial](#)) et dans le regroupement régional Bas-Saint-Laurent, Gaspésie et Îles-de-la-Madeleine.

### **L'amélioration des conditions de travail**

Les personnes consultées témoignent de conditions de travail difficiles, du « personnel fatigué, à bout de souffle et épuisé ». Embaucher de nouveau personnel éducatif permettrait de diminuer la charge de travail qui a augmenté dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Cet enjeu est abordé, en particulier, dans les regroupements régionaux Centre-du-Québec, Estrie, Mauricie et Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec.

### **La simplification de la reconnaissance des diplômes étrangers**

Afin de pourvoir les postes vacants, plusieurs personnes souhaitent que le ministère de la Famille s'entende avec le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi qu'avec le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration afin de reconnaître les diplômes étrangers. Regrettant des démarches trop longues et trop complexes, il est proposé d'assouplir certaines règles pour les professions de la petite enfance et d'organiser des missions de recrutement à l'international.

### **Une campagne de promotion de la profession**

L'idée de « mettre en œuvre une campagne de promotion et de valorisation du métier » à l'instar du *Plan d'action pour l'attraction et la fidélisation des préposés aux bénéficiaires et des auxiliaires aux services de santé et sociaux* revient dans toutes les régions visitées. Ce plan d'action est cité en exemple à plusieurs reprises, pour une campagne de promotion massive qui s'adresserait à la relève et aux parents (et ce, dès le secondaire). Il est question d'adapter cette campagne à différents médias (réseaux sociaux, journaux, télévision, radio, etc.) et qu'elle participe à diffuser un sentiment de « fierté de travailler dans le milieu de la petite enfance ». Celle-ci permettrait de refléter « l'apport pédagogique et éducatif des éducatrices ».

### 1.1.5. La prise en compte des spécificités régionales et locales

L'analyse des consultations régionales met en évidence des constats partagés entre les régions ainsi que des solutions communes pour l'établissement d'un modèle plus efficace de développement du réseau des SGEE. L'analyse comparée entre les régions révèle également que certaines préoccupations ont été davantage abordées dans certains regroupements régionaux et que des solutions régionales ou locales spécifiques ont été identifiées. À cet effet, quand cela est approprié, le présent rapport fait mention des consultations régionales durant lesquelles certaines thématiques ont été abordées plus particulièrement. De manière générale, la majorité des recommandations reflétées dans le présent rapport portent sur la consolidation d'un réseau national plus uniforme et équitable à partir d'un cadre normatif commun. Il est aussi souhaité que les spécificités régionales et locales soient prises en compte dans l'évaluation des besoins et l'élaboration de solutions de proximité, par exemple à travers la mise à contribution des forums régionaux, des municipalités, ou des comités consultatifs de l'offre revus et améliorés.

Les trois thématiques les plus discutées dans chaque regroupement régional ont été classées par ordre de fréquence. Si cette analyse comparée permet de faire ressortir les thématiques les plus discutées par regroupement régional, elle ne permet toutefois pas de généraliser des situations régionales, ni d'établir un portrait précis de chaque région, étant donné que plusieurs autres contributions que celles rapportées ci-dessous ont été entendues dans chacune des régions sur tous les thèmes de la consultation.

#### **Bas-Saint-Laurent et Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine**

Au sein de ce regroupement régional, les trois thématiques les plus discutées sont : la garde en milieu familial, la lourdeur des procédures légales et administratives, et les enfants présentant des besoins particuliers.

Les personnes de ce regroupement régional font ressortir la nécessité d'ouvrir des petites installations et des services de proximité, comme des CPE en milieu rural (voir la partie [1.1.1. L'assouplissement des barrières légales et administratives à la création de places et à la gestion des installations](#)), de permettre le regroupement de RSG (voir la partie [3.1.3. Une coopération accrue entre les RSG](#)), et de faciliter les remplacements saisonniers en milieu familial pour répondre à une forte demande pendant les périodes de vacances (voir la partie [3.1.2. L'allègement des contraintes légales et administratives spécifiques à la garde en milieu familial](#)). Ces solutions s'expliquent notamment par les caractéristiques démographiques de ces régions (situées en zone rurale, éloignées et moins densément peuplées) et par l'attrait touristique de celles-ci. L'enjeu spécifique de la vulnérabilité des communautés anglophones aux Îles-de-la-Madeleine est également soulevé (voir la partie [4.1.1. Une redéfinition de la vulnérabilité](#)). Enfin, plusieurs personnes souhaitent que les moyens déployés à l'égard des enfants présentant des besoins particuliers soient renforcés dans ces régions où les ressources, notamment en personnel spécialisé, sont insuffisantes (voir la partie [4.2.2.](#)

[Augmenter les ressources et les places disponibles pour les enfants présentant des besoins particuliers](#)).

« Dans la région, on a un fort taux de population qui vit en ruralité. Le cadre actuel est trop rigide. Il ne permet que trop peu de flexibilité. Les CPE sont dans une situation difficile pour se développer. »

- Personne consultée le 25 mai 2021, Bas-Saint-Laurent et Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine

## Laval, Montréal et Montérégie

Au sein de ce regroupement régional, les trois thématiques les plus discutées sont : les enfants en situation de vulnérabilité, les enfants présentant des besoins particuliers, et l'augmentation des subventions et des aides de nature financière et de ressources spécialisées.

Les personnes consultées dans les régions de Laval, de Montréal et de la Montérégie témoignent d'une situation difficile pour les milieux défavorisés et les familles en situation de vulnérabilité, notamment des familles immigrantes. Elles insistent dès lors pour que la définition comprise par la notion de *vulnérabilité* soit élargie et que les moyens financiers et humains soient prioritairement dirigés vers les clientèles en situation de vulnérabilité (voir la partie [4.1.1. Une redéfinition de la vulnérabilité](#)). À ce titre, plusieurs personnes parlent de développer un portrait des besoins par quartier (voir la partie [1.1.2. L'établissement d'un portrait clair des besoins et sa publication régulière](#)). Plus densément peuplées, ces régions bénéficient de services plus développés qu'ailleurs au Québec. Toutefois, des personnes nuancent l'idée reçue d'un « surplus de places » dans la région de Montréal, les places disponibles n'étant généralement pas subventionnées et donc pas accessibles à toutes les familles. Ces personnes souhaitent dès lors que l'ensemble des places disponibles dans la région soit converti en places subventionnées (voir la partie [1.2.2. La création de places subventionnées à tarif unique](#)) et que les familles en procédure de demande d'asile y aient également accès.

« On travaille dans des secteurs défavorisés où il y a beaucoup de demandeurs d'asile, et ces personnes n'ont plus accès depuis deux ans aux places subventionnées. On n'est pas capable de les accueillir et de les recevoir. On doit les refuser. »

- Personne consultée le 26 mai 2021, Laval, Montréal et Montérégie

## Laurentides, Lanaudière et Outaouais

Au sein de ce regroupement régional, les trois thématiques les plus discutées sont : les enfants présentant des besoins particuliers, la garde en milieu familial, et l'augmentation des subventions et des aides de nature financière et de ressources spécialisées.

Pour les personnes de ce regroupement régional, l'augmentation des cas d'enfants présentant des besoins particuliers doit s'accompagner d'une augmentation des ressources matérielles et humaines disponibles. Plusieurs solutions sont envisagées pour augmenter les services adaptés à ces enfants, y compris donner accès à des subventions aux SGEE non subventionnés, réduire les délais d'obtention des subventions entre l'accueil de l'enfant et l'obtention d'un diagnostic, ou revoir les modalités de financement pour faire en sorte que des ressources spécialisées soient déjà disponibles dans les installations pour les enfants en attente de diagnostic (voir la partie [4.2.4. Assouplir ou revoir les modalités de financement et de gestion administrative en lien avec les services adaptés aux enfants présentant des besoins particuliers](#)). La garde en milieu familial doit être valorisée et la formation des RSG, encouragée (voir la partie [3.1.4. La valorisation de la garde en milieu familial](#)). À ce titre, les personnes de ce regroupement soulignent le manque de main-d'œuvre criant dans ces régions, qu'elles expliquent par un exode du personnel éducatif vers les milieux de la santé et des services sociaux ou le réseau scolaire, des conditions de travail difficiles et des réorientations vers des professions mieux rémunérées (voir la partie [1.1.4. La valorisation des professions de la petite enfance pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre](#)).

« L'accueil des enfants à besoins particuliers, c'est OK. Mais la mesure exceptionnelle est difficile à atteindre. Les délais sont trop longs et le soutien ne correspond pas aux besoins réels des enfants. »

- Personne consultée le 27 mai 2021, Laurentides, Lanaudière et Outaouais

## Centre-du-Québec, Estrie et Mauricie

Au sein de ce regroupement régional, les trois thématiques les plus discutées sont : la lourdeur des procédures légales et administratives, le manque de places, et la pénurie de main-d'œuvre.

Les personnes consultées dans les régions Centre-du-Québec, Estrie et Mauricie insistent particulièrement sur les difficultés à satisfaire les exigences légales et administratives pour créer des places de garde et gérer les installations (voir la partie [1.1.1. L'assouplissement des barrières légales et administratives à la création de places et à la gestion des installations](#)). Pour plusieurs, cette situation explique la difficulté à combler les demandes des parents : des personnes parlent ainsi de « la perte de centaines de places dans la région Centre-du-Québec » ou encore de « l'érosion de la garde en milieu familial en Estrie ». Ce regroupement régional met également l'accent sur la pénurie de main-d'œuvre, l'épuisement

du personnel éducatif, et le fait qu'il faudrait valoriser la profession et miser sur la formation et la rétention du personnel dans ces régions (voir la partie [1.1.4. La valorisation des métiers de la petite enfance pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre](#)).

« *En Estrie, on questionne les éducatrices qui partent, et présentement elles partent pour des emplois qui sont plus intéressants économiquement et structurellement. Parmi les éducatrices qui restent, elles nous disent que leur travail est difficile. Malgré l'attachement aux enfants, aux parents, aux milieux, ou aux BC, le travail est de plus en plus lourd. La goutte qui a fait déborder le vase, c'est l'obligation de faire des portraits périodiques.* »

- Personne consultée le 28 mai 2021, Centre-du-Québec, Estrie et Mauricie

### **Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale**

Au sein de ce regroupement régional, les trois thématiques les plus discutées sont : les enfants en situation de vulnérabilité, la création d'un système d'admission uniforme, simple et transparent, et l'augmentation des subventions et des aides.

Comme pour les régions de Laval, Montréal et Montérégie, les personnes consultées dans le regroupement Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale témoignent d'une situation difficile pour les milieux défavorisés et les familles en situation de vulnérabilité. Elles suggèrent des idées pour mieux rejoindre ces familles, plaident la nécessité de renforcer les partenariats ciblés, d'augmenter les subventions spécifiques et d'établir un tarif unique, voire la gratuité pour les familles les plus défavorisées (voir la partie [4.1.2. Rendre accessibles les places subventionnées aux enfants en situation de vulnérabilité](#)). L'idée de développer l'équivalent d'un protocole SGEE-CSSS pour des places réservées, mais avec la DPJ, est également soulevée en Chaudière-Appalaches. De plus, ce regroupement régional a abordé plus particulièrement l'enjeu de l'admission en SGEE et souhaité que ce processus soit plus simple et transparent (voir la partie [2.1.1. La création d'un processus d'admission uniforme, simple et transparent](#)), notamment pour les cas spécifiques du personnel de la fonction publique, des familles de militaires et des familles immigrantes, très représentés dans la région de la Capitale-Nationale.

« *Les lacunes de La Place 0-5 constituent un fardeau pour les services de garde, mais aussi pour les parents qui manquent d'information et se retrouvent perdus dans la complexité du système.* »

- Personne consultée le 31 mai 2021, Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale

## Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec

Au sein de ce regroupement régional, les trois thématiques les plus discutées sont : la garde en milieu familial, la pénurie de main-d'œuvre, et l'augmentation des subventions et des aides de nature financière et de ressources spécialisées.

En Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec, les personnes consultées insistent particulièrement sur le manque de main-d'œuvre et le peu d'inscriptions aux programmes de formation en petite enfance. Elles font également état des difficultés à attirer des travailleuses et travailleurs qualifiés dans ces régions. Elles proposent dès lors une augmentation des salaires de la petite enfance ainsi que la mise en place d'un programme de formation financé et orienté vers les expériences en alternance ou encore les stages rémunérés (voir la partie [1.1.4. La valorisation des professions de la petite enfance pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre](#)). De plus, les personnes consultées mettent de l'avant l'importance de soutenir la garde en milieu familial dans ces régions plus reculées et où la densité de population est plus faible. À ce titre, elles avancent plusieurs idées : la mise à disposition de locaux par des municipalités, voire des employeurs comme les entreprises d'exploitation forestière et minière; le regroupement de RSG dans des locaux communs; la mise en place d'un système de parrainage entre RSG pour briser l'isolement et faciliter le partage de connaissances (voir la partie [3.1.3. Une coopération accrue entre les RSG](#)).

« Les inscriptions dans les programmes de formation sont peu nombreuses : on en compte six dans toute l'Abitibi-Témiscamingue. Il faudrait former de nouvelles éducatrices dans nos régions, peut-être à différents niveaux de formation, comme le DEC, l'AEC, le DEP, le PAMT, etc. »

- Personne consultée le 1<sup>er</sup> juin 2021, Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec

## Côte-Nord et Saguenay-Lac-Saint-Jean

Au sein de ce regroupement régional, les trois thématiques les plus discutées sont : la garde en milieu familial, la lourdeur des procédures légales et administratives, et les enfants en situation de vulnérabilité.

Pour les personnes de ce regroupement, comme pour les autres régions moins densément peuplées et où les CPE ne couvrent pas tout le territoire, la garde en milieu familial revient comme une priorité régionale. Parmi les solutions envisagées : ouvrir des services de garde en milieu de travail; mettre en place des projets-pilotes pour regrouper des RSG dans des locaux municipaux; mener une campagne de valorisation de la profession de RSG et augmenter les salaires. L'idée de développer les services de proximité revient également en force dans ce regroupement régional, notamment en ce qui concerne les enfants en situation de vulnérabilité. À ce titre, il est recommandé de favoriser l'accès aux places à contribution réduite

pour ces enfants (dont celles et ceux issus de familles immigrantes) et d'augmenter les places protocoles dans les installations (voir la partie [4. Joindre les enfants les plus vulnérables pour leur offrir des services adaptés à leurs besoins](#)).

« La Côte-Nord a des enjeux de territoire et de petits villages. Les besoins sont parfois ponctuels et les requérantes RSG sont difficiles à trouver. Pourquoi ne pas offrir l'opportunité d'ouvrir un service de garde en milieu de travail ou avec une municipalité? »

- Personne consultée le 2 juin 2021, Côte-Nord et Saguenay–Lac-Saint-Jean

### **La création de forums régionaux au plus près des réalités régionales**

Dans le but de concevoir un tableau de bord plus précis des besoins de chaque région (voir la partie [1.1.2. L'établissement d'un portrait clair des besoins et sa publication régulière](#)), les personnes consultées proposent de créer des forums régionaux. Pour certaines d'entre elles, ces forums devraient être permanents et émaner du remaniement des comités consultatifs (voir la partie [1.1.1. L'assouplissement des barrières légales et administratives à la création de places et à la gestion des installations de garde](#)). D'autres croient qu'ils « contribueraient à enrichir la connaissance du réseau d'un point de vue régional ».

### **Le développement de services de proximité**

À retenir de l'analyse comparée des spécificités régionales : le développement de services de proximité est un enjeu important pour tous les milieux ruraux, éloignés ou moins densément peuplés. Cette problématique et ses solutions sont abordées dans les regroupements régionaux Côte-Nord et Saguenay–Lac-Saint-Jean, Bas-Saint-Laurent, Gaspésie et Îles-de-la-Madeleine, ainsi que Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale.

« Dans les milieux ruraux, on n'a pas de masse critique pour avoir accès à tous les services. Il faut explorer des alternatives pour que les ressources s'adaptent aux petits milieux, et non l'inverse. »

- Personne consultée le 25 mai 2021, Bas-Saint-Laurent, Gaspésie et Îles-de-la-Madeleine

Pour les personnes consultées, il s'agirait d'adapter les ressources allouées à ces milieux, en favorisant par exemple l'ouverture d'installations de petite taille, en misant sur les services de garde en milieu familial, en facilitant l'octroi de subventions pour le transport, en créant des services d'aide téléphonique pour le personnel isolé ou encore en allouant des primes d'éloignement au personnel éducatif travaillant dans ces milieux.

## 1.2. Pour des places abordables pour l'ensemble des enfants en SGEE

Les constats suivants sont partagés : forte augmentation du nombre de places non subventionnées dans les dernières années; manque de places subventionnées dans toutes les régions du Québec, et disparités de coûts entre les services de garde. Pour répondre à ces problématiques, plusieurs personnes à travers toutes les régions évoquent la possibilité de créer un droit universel de garde (1.2.1). D'autres recommandent de « compléter le réseau » en créant des places subventionnées à tarif unique (1.2.2), tout en conservant une certaine diversité des milieux de garde permettant de répondre aux besoins de toutes les familles du Québec (1.2.3).

### 1.2.1. La création d'un droit universel de garde

Qu'elles le qualifient de « droit universel », « d'accès sans discrimination dès la naissance » ou « d'une place subventionnée pour chaque enfant », plusieurs personnes insistent sur l'importance de soutenir un « projet de société » qui consacre un droit spécifique et universel de garde au Québec. Si les conditions légales et administratives de mise en place de ce droit ne sont pas directement abordées par les personnes consultées (processus législatif, responsabilités de l'État, implications pour le réseau, etc.), celles-ci établissent en revanche un parallèle avec le modèle du système scolaire, sans toutefois vouloir rendre obligatoires les services de garde éducatifs à l'enfance. Il n'y a donc pas de tendance nette sur les modalités, mais l'intention est claire : rendre accessible un service de garde éducatif de qualité à tous les enfants au Québec.

« On pourrait envisager la possibilité que les enfants québécois, dès la naissance, aient un droit à une place de qualité dans le réseau selon les besoins et les volontés de leur famille, et ce, sans discrimination, de la même manière que cela est prévu par la loi qui encadre l'école. »

- Personne consultée le 28 mai 2021, Centre-du-Québec, Estrie et Mauricie

Quelques commentaires encouragent une modification de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* pour y inclure « le droit universel d'avoir accès, dès la naissance, à une place subventionnée de qualité en CPE ou à une place régie et subventionnée de qualité en milieu familial ». Pour de nombreuses personnes, il en résulterait l'obligation pour l'État de « créer autant de places qu'il y a d'enfants », de convertir les places non subventionnées en places subventionnées et de prévoir les moyens nécessaires au fonctionnement du réseau. Cette vision des SGEE peut être mise en lien avec l'idée de favoriser la création d'un réseau « public » plus uniforme, d'un réseau équitable et entièrement subventionné (voir la partie [1.2.2. La création de places subventionnées à tarif unique](#)), ou encore d'un réseau universel et non discriminant (voir la partie [2.1.1. La création d'un processus d'admission uniforme, simple et transparent](#)).

### 1.2.2. La création de places subventionnées à tarif unique

En réponse au manque de places subventionnées dans toutes les régions du Québec, à la compétition croissante entre les familles et aux différences tarifaires inéquitables entre les services de garde, les personnes consultées recommandent de « compléter le réseau » en convertissant l'ensemble des places disponibles en places subventionnées et en instaurant un tarif unique pour tous les enfants, voire la gratuité pour les familles défavorisées.

Dans les regroupements régionaux Centre-du-Québec, Estrie et Mauricie ainsi qu'en Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec, plusieurs personnes parlent d'un « réseau subventionné saturé » et de la « détresse des parents » dans la recherche d'une place pour leurs enfants, notamment pour les poupons de moins de 18 mois. Quelques garderies privées regrettent également d'être considérées par certains parents comme des « salles d'attente avant l'obtention d'une place en CPE ».

#### **Vers un réseau entièrement subventionné**

Afin de « compléter le réseau », les personnes consultées misent sur une transition « vers un réseau à 100 % subventionné ». Parmi les diverses pistes envisagées, certaines personnes proposent de convertir les services non subventionnés en CPE ou en milieu familial reconnu et subventionné, tout en s'assurant de la qualité des services offerts. D'autres parlent également de procédures de « rachat de permis de places non subventionnées par l'État ». Aucune garderie privée rencontrée lors des consultations n'exprime de désaccord avec l'idée de convertir ses places en places subventionnées.

#### **Gratuité, prix unique et contribution réduite**

Enfin, les personnes consultées s'accordent pour que les places subventionnées soient offertes à un tarif unique et abordable. Elles rejettent globalement la modulation des tarifs telle qu'elle a existé dans le passé, car cela peut engendrer des situations inéquitables. Plusieurs personnes soutiennent également l'idée que le réseau soit entièrement financé par l'État et que les places soient « gratuites pour tous les enfants », à l'image des services éducatifs publics au Québec. D'autres souhaitent que plus de « places entièrement financées » ou « à contribution réduite » soient disponibles pour les familles en situation de vulnérabilité, dont les familles immigrantes et celles en procédure de demande d'asile (voir la partie [4.1. Mieux joindre les enfants de familles en situation de vulnérabilité](#)).

### 1.2.3. La conservation d'une diversité de services de garde

Si de nombreux commentaires vont dans le sens de la création d'un réseau « public uniformisé », entièrement subventionné et basé sur le modèle des CPE et de la garde en milieu familial, il n'en reste pas moins que plusieurs personnes insistent sur l'importance de conserver une diversité de services de garde afin de répondre à tous les besoins des familles. Les haltes-garderies communautaires et les garderies privées, à condition qu'elles soient

entièrement subventionnées, sont présentées par plusieurs comme des « solutions complémentaires [...] permettant aux parents de faire un choix éclairé » quant au service le plus approprié pour leurs besoins.

## 2. Répondre aux attentes des parents en leur offrant des places en SGEE en cohérence avec leurs besoins

### 2.1. Un processus d'admission simple et transparent

Conséquence directe du manque de places subventionnées dans le réseau, les inégalités d'accès aux SGEE creusent les écarts entre les familles. Les personnes consultées observent un manque de mixité au sein des installations, des procédures d'admission parfois opaques et arbitraires, des inégalités de traitement ou des problèmes de favoritisme, une incompréhension des critères et du guichet d'admission, ou encore des situations inconfortables de compétition entre les familles. Elles souhaitent que soit développé un processus d'admission uniforme, simple et transparent (2.1.1). Elles recommandent également l'organisation d'une campagne globale de communication à l'intention des parents et des SGEE afin de les sensibiliser à l'utilisation d'une plateforme d'inscription accessible, instructive et sécuritaire pour le partage des données personnelles (2.1.2). Ces thématiques sont abordées, en particulier, dans le regroupement Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale.

#### 2.1.1. La création d'un processus d'admission uniforme, simple et transparent

Depuis 2018, il est obligatoire pour tout parent à la recherche d'une place en service de garde reconnu (subventionné ou non) de s'inscrire par le biais d'un guichet unique appelé « La Place 0-5 ». Tous les services de garde reconnus doivent également avoir adhéré à La Place 0-5 et utiliser exclusivement les inscriptions de parents faites au guichet unique pour pourvoir leurs places. Pourtant, si le système permet de centraliser l'offre et la demande, il n'empêche pas les installations d'appliquer leurs propres politiques d'admission, qui peuvent se révéler « arbitraires, discriminatoires et restrictives ». Les personnes consultées observent des disparités entre les procédures d'admission, le développement corollaire de stratégies d'adaptation par certains parents (solicitation des réseaux personnels, transmission de curriculum vitae d'enfant, appels et inscriptions de masse, etc.) et donc d'inégalités de traitement entre les enfants. Elles souhaitent dès lors que les politiques et procédures d'admission soient uniformisées, simplifiées et transparentes. Plusieurs personnes parlent également d'uniformiser les critères relatifs aux priorités d'admission et aux rangs dans les listes d'attente. Enfin, elles proposent d'inscrire tous les milieux de garde au guichet unique, pour un meilleur aperçu de l'offre disponible.

#### L'uniformisation des politiques et du processus d'admission

Si quelques commentaires vont dans le sens d'une décentralisation régionale de l'offre et des processus d'admission, une majorité de personnes revendique une « uniformisation des processus d'admission dans toute la province ». Ces dernières parlent ainsi d'identifier des critères « uniformisés et validés par le Ministère ». D'autres souhaitent également que le Ministère identifie des « critères de base » tout en permettant aux installations d'appliquer

davantage de critères parmi une liste validée par le Ministère. Cette proposition permettrait ainsi d’allier les objectifs d’uniformisation visés par les parents et les objectifs de flexibilité des installations. Plusieurs personnes insistent pour que la liste des critères soit simplifiée et rendue publique afin d’assurer la compréhension et la transparence du processus.

« Il faudrait miser sur un processus d’admission commun avec des critères uniformes de base. Les CPE pourraient ajouter des critères, mais ceux-ci devraient être validés par le Ministère. Cela éviterait qu’il y ait trop de disparités au sein du réseau. »

- Personne consultée le 1<sup>er</sup> juin 2021, Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec

### **Le recours à une entité indépendante pour l’admission**

Plusieurs personnes confirment la pertinence d’avoir recours à une entité indépendante des SGEE pour assurer la mise en relation entre les services de garde et les familles. De plus, quelques personnes soutiennent l’idée d’une mise en relation plus automatisée et sécuritaire, par exemple grâce à un algorithme de pairage des enfants avec un milieu de garde, sans intervention de gestionnaires d’installation. Car si le fonctionnement de La Place 0-5 est actuellement assuré par un gestionnaire indépendant, les services de garde font ultimement leur sélection à partir d’une liste d’attente. Cependant, une personne mentionne le risque de « dépendance à une organisation externe » qui pourrait s’avérer contre-productive.

### **La gestion des listes d’attente et des priorités**

Pour les personnes consultées, les critères d’accès aux places subventionnées sont nécessaires, dans un contexte où il n’y a pas assez de places disponibles, pour le bon fonctionnement des services et pour assurer une plus grande équité dans la société. Les critères de priorité doivent cibler, sans qu’un ordre ait été établi par les personnes consultées : les enfants des employés des SGEE, les enfants en situation de vulnérabilité ou présentant des besoins particuliers (voir la partie [4.1.2. Rendre accessibles les places subventionnées aux enfants en situation de vulnérabilité](#)), les fratries, l’appartenance des parents à certains milieux professionnels (par exemple, les milieux de la santé ou de l’éducation), et le lieu de résidence. Certaines personnes insistent également pour qu’une priorité soit donnée aux enfants présentant des besoins particuliers et qui sont en attente d’un diagnostic (voir la partie [4.2.3. Accélérer le diagnostic et soutenir les milieux en attente de diagnostic](#)). Surtout, afin de répondre à la nécessité d’un processus transparent, clair et le moins arbitraire possible, les personnes consultées soutiennent l’idée d’un meilleur contrôle de l’application de ces priorités par les installations. De plus, afin de répondre aux frustrations des parents concernant la gestion des listes d’attente, les personnes consultées proposent que ces derniers puissent avoir accès en temps réel à leur rang sur une liste d’attente. Enfin, elles souhaitent que le processus de mise à jour des dossiers soit repensé afin d’éviter la constitution de listes d’attente peu représentatives des véritables besoins.

« Les parents veulent savoir où est rendu l'avancement de leur demande. Un suivi devrait être mis en place, par exemple sur le guichet unique. Un tableau de bord devrait fournir plusieurs informations qui répondent à leurs interrogations (rappel des politiques d'admission, évaluation des moments où ils peuvent estimer avoir une place disponible, rang dans la liste d'attente). »

- Personne consultée le 31 mai 2021, Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale

## L'inscription de tous les milieux de garde au guichet unique

Plusieurs personnes suggèrent que les milieux de garde non reconnus puissent s'inscrire sans frais au guichet unique, ce qui permettrait de disposer d'un meilleur portrait de l'offre réellement disponible en dehors des milieux reconnus (voir la partie [1.1.2. L'établissement d'un portrait clair des besoins et sa publication régulière](#))

### 2.1.2. Faire connaître et bonifier La Place 0-5 en prévoyant une assistance à l'utilisation

Plusieurs personnes observent une « méconnaissance de l'existence même d'un guichet unique » d'accès aux places en service de garde au Québec. Afin de regrouper tous les acteurs et actrices du réseau sur une plateforme d'admission unique, les personnes consultées suggèrent qu'une campagne de communication soit menée à l'endroit des familles et des milieux de garde. Cette campagne globale de promotion doit également être accompagnée d'un travail sur l'accessibilité, la sécurité et le caractère didactique de la plateforme.

Afin de rejoindre toutes les familles, il est question d'une campagne promotionnelle nationale, relayée par divers moyens à l'échelle locale, par exemple lors d'événements publics comme les salons pour la famille ou les fêtes locales. On mentionne aussi l'importance d'impliquer des organismes communautaires et des agentes et agents de proximité capables d'établir « un contact direct, personnalisé et de confiance » avec les familles, en particulier celles qui se trouvent en situation de vulnérabilité. D'autres idées de partenariats sont identifiées dans la partie 4 pour rejoindre celles-ci de manière efficace (voir la partie [4. Joindre les enfants les plus vulnérables pour leur offrir des services adaptés à leurs besoins](#)).

Plusieurs commentaires mentionnent les enjeux d'accessibilité, de sécurité et d'information comme des composantes essentielles de l'amélioration de la plateforme. Pour les personnes consultées, il est aussi nécessaire d'anticiper les limites d'une plateforme entièrement virtuelle du fait de la fracture numérique vécue par de nombreuses familles, notamment celles qui se trouvent en situation de vulnérabilité. À ce titre, on mentionne la pertinence de vulgariser l'information disponible afin qu'elle soit plus claire et instructive (concernant notamment les politiques d'admission, les spécificités de chaque milieu, les critères de priorisation, le fonctionnement de la liste d'attente), de développer une plateforme plus ergonomique et de prévoir un meilleur accompagnement didactique des familles. Concernant la recherche de

services sur la plateforme, les personnes consultées proposent de simplifier la procédure, de proposer des cartes interactives et de développer des filtres de recherche plus performants. Une assistance téléphonique gratuite et / ou un guide pourraient être créés afin d'accompagner les utilisatrices et utilisateurs, d'expliquer la nature des différents services accessibles, de soutenir l'inscription sur la plateforme ou la mise à jour des demandes. Enfin, plusieurs personnes abordent l'importance de rendre la plateforme plus sécuritaire et de mieux protéger les données personnelles qui s'y trouvent.

« La Place 0-5 est un outil décevant et certains aspects de son fonctionnement sont questionnables. Ce n'est pas tout le monde qui est à l'aise avec ce système informatique. »

- Personne consultée le 26 mai 2021, Laval, Montréal et Montérégie

## 2.2. Le défi des services de garde à horaires atypiques

Sujet globalement moins abordé par les personnes consultées, les services de garde à horaires atypiques permettent de diversifier et de rendre plus flexible l'offre des services de garde répondant aux besoins complexes de certaines familles. Le terme générique englobe différents services, dont la garde de fin de journée, de nuit ou de fin de semaine, la garde temporaire, occasionnelle, à temps partiel, imprévue ou d'urgence. Les personnes consultées disent méconnaître les besoins en horaires atypiques. Elles souhaitent dès lors bénéficier d'un portrait plus clair des besoins atypiques des familles avant de s'avancer avec fermeté quant aux solutions à mettre en œuvre (2.2.1). Elles proposent également que les contraintes légales et administratives spécifiques à ces services soient assouplies afin de faciliter leur développement par les services de garde et / ou en collaboration avec des partenaires communautaires (2.2.2). Dans le cas où la demande ne serait pas comblée par l'offre existante, le Ministère pourrait encourager le développement de services de garde à horaires atypiques à travers les services de garde en milieu familial ou les haltes-garderies communautaires (2.2.3). Enfin, les personnes consultées insistent sur l'idée de développer les services de garde en partenariat direct avec les milieux de travail afin de répondre à une grande partie des demandes en horaires atypiques (2.2.4).

### 2.2.1. L'élaboration d'un portrait clair des besoins en horaires atypiques

Abordé plus particulièrement dans les regroupements régionaux Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale, Laurentides, Lanaudière et Outaouais, et Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec, l'enjeu des horaires atypiques mériterait, selon les personnes consultées, d'être mieux documenté.

Quels sont les besoins de garde des familles dont les parents travaillent suivant des horaires atypiques? Quels sont les territoires concernés par des demandes? Est-ce qu'un SGEE peut

accueillir un enfant à temps partiel de jour, en complémentarité avec une halte-garderie quelques soirs par semaine? Les consultations régionales ne permettent pas de répondre directement à ces questions, mais font ressortir le besoin exprimé par les actrices et acteurs du réseau de bénéficier d'un portrait plus clair de ces besoins et des préférences des familles. Selon une personne consultée à cet égard, « il n'est pas nécessaire d'ouvrir tous les CPE la nuit, mais on pourrait concentrer les demandes au sein d'installations qui offriraient ces services spécifiques ». Une autre dit vouloir « plus de flexibilité afin d'ouvrir des installations tous les jours de la semaine et aussi [de] proposer des places à temps partiel ».

« *Il n'y a pas de garde à horaires atypiques à Rouyn-Noranda en ce moment, mais il y a sûrement des demandes.* »

- Personne consultée le 1<sup>er</sup> juin 2021, Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec

Afin d'arrimer l'offre aux contextes territoriaux, plusieurs personnes proposent qu'un projet pilote soit mené, par exemple par des bureaux coordonnateurs ou des CCO, pour recenser les besoins en horaires atypiques par territoire. Une large consultation des familles permettrait également d'avoir une meilleure vue d'ensemble de ces besoins, facilitant l'organisation et la mise en place de ces services, qui requièrent une gestion particulière.

#### 2.2.2. L'allègement des contraintes légales et administratives spécifiques aux services de garde à horaires atypiques

Indiquant être soumises à une réglementation spécifique pour les services de garde à horaires atypiques, les personnes consultées souhaitent que diverses exigences légales et administratives soient assouplies afin de faciliter l'ouverture de tels services.

#### **Un assouplissement des exigences relatives au taux d'occupation**

La difficulté de gérer les ratios et les périodes de chevauchement entre les enfants présents durant les horaires habituels et ceux présents durant les horaires atypiques (par exemple, entre les groupes de la journée, les groupes de la soirée et les groupes de la nuit) est désignée à plusieurs reprises comme un frein à l'offre de services à horaires atypiques. Des personnes consultées expliquent en effet ne pouvoir organiser la transition entre les équipes sans dépasser le nombre d'enfants qu'elles sont autorisées à accueillir en même temps. Cet enjeu est notamment soulevé par des services de garde en milieu familial. Dès lors, les personnes consultées proposent d'assouplir (et ce, pour de courtes périodes dans la journée) les exigences relatives au taux d'occupation.

#### **Un assouplissement des exigences relatives au taux de présence**

D'autres personnes parlent d'assouplir les exigences relatives au taux de présence des enfants afin de permettre le développement du temps partiel, la garde temporaire, voire la

garde imprévue ou d'urgence. Sur ce point, plusieurs personnes souhaitent que les contrats de garde signés par les parents permettent une plus grande flexibilité de choix quant aux horaires et aux jours de garde, au-delà ou en deçà des dix heures de garde maximales par jour. Une personne soumet ainsi l'idée de donner la possibilité aux parents de changer facilement de formule de garde en fonction de l'évolution de leurs besoins.

« *Sur la Côte-Nord, les besoins des parents changent de semaine en semaine. Les exigences du Ministère font en sorte que les parents doivent signer un contrat pour la nuit, donc il leur est impossible de signer un contrat de jour pour la semaine suivante, ce qui peut poser des problèmes.* »

- Personne consultée le 2 juin 2021, Côte-Nord et Saguenay-Lac-Saint-Jean

### **La mise en place d'un plan de financement dédié**

Enfin, selon plusieurs personnes consultées, l'offre de services de garde à horaires atypiques s'accompagne de démarches administratives compliquées et de problèmes logistiques liés notamment aux difficultés à recruter du personnel, au caractère imprévisible des demandes, et aux infrastructures que ces services peuvent requérir. En réponse à ces problématiques, plusieurs personnes proposent qu'un plan de financement dédié soutienne plus largement l'implantation et le fonctionnement d'installations offrant ces services. D'autres commentaires soutiennent l'idée de faciliter l'organisation de ces services en développant des outils comme, par exemple, une application permettant la gestion automatisée des demandes de places à temps partiel.

#### 2.2.3. Le développement de l'offre de services atypiques par les services de garde en milieu familial et les haltes-garderies communautaires

Identifiés par les personnes consultées comme étant plus adaptés pour l'offre de services ou d'activités de garde à horaires atypiques, les services de garde en milieu familial (voir la partie [3. Promouvoir la garde en milieu familial pour répondre aux besoins des parents](#)) et les haltes-garderies communautaires pourraient compléter l'offre existante. Pour jouer ce rôle efficacement, ces milieux doivent être reconnus et soutenus financièrement dans le développement de ces services.

#### 2.2.4. Le développement de la garde en milieu de travail

Associant en grande partie les besoins en services de garde à horaires atypiques à des familles dont le temps de travail n'est pas conventionnel, les personnes consultées soutiennent l'idée d'encourager la création de services de garde au sein des entreprises (l'exemple des grandes industries est mentionné à quelques reprises), des établissements de santé, d'hébergement et de soins (hôpitaux, Centre d'hébergement et de soins de longue durée, etc.), ou des organismes publics, ou à proximité de ceux-ci.

« À Chapais, dans le Nord-du-Québec, il y aurait des besoins pour des horaires atypiques avec tous les quarts de nuit et autres liés aux industries. Il y a des demandes, mais pas d'offre. »

- Personne consultée le 1<sup>er</sup> juin 2021, Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec

Plusieurs commentaires recueillis témoignent de la pertinence d'anticiper les besoins en garde à horaires atypiques des parents sans activité professionnelle, des travailleuses et travailleurs autonomes ou encore des personnes aux études, et de répondre à ces besoins.

### 3. Promouvoir la garde en milieu familial pour répondre aux besoins des parents

Les personnes consultées dressent le portrait d'une situation alarmante pour la garde en milieu familial. Il est question de « départs massifs » de RSG dans toute la province, et cette situation préoccupe particulièrement les participantes et participants de la Gaspésie, de la région de Laval, de la Montérégie, du regroupement régional Laurentides, Lanaudière et Outaouais, de la Mauricie, de l'Estrie et du regroupement Côte-Nord et Saguenay–Lac-Saint-Jean. Plusieurs associent ces départs aux diverses pressions exercées sur les milieux familiaux, soit la lourdeur des procédures légales et administratives, de nouvelles obligations pédagogiques difficiles à mettre en place ou encore une dégradation des conditions salariales. Des personnes font également état de relations parfois difficiles avec les bureaux coordonnateurs (BC) qui supervisent les services offerts par les RSG.

La garde en milieu familial se révèle pourtant essentielle dans des régions où les CPE ne couvrent pas tous les territoires, notamment les milieux ruraux. Ce milieu de garde se distingue notamment par la relation de proximité qu'ils permettent d'établir avec les familles ou encore la possibilité pour les enfants d'évoluer au sein de groupes multi-âges. Dès lors, afin de promouvoir ce milieu de garde et d'assurer la qualité des services offerts, les personnes consultées demandent que les pratiques et les procédures appliquées par les BC soient uniformisées (3.1.1). De plus, elles souhaitent que les contraintes légales et administratives spécifiques à leur milieu soient assouplies et adaptées au contexte actuel (3.1.2). De nombreuses personnes désirent également que la coopération entre les RSG soit encouragée (3.1.3). Enfin, elles recommandent au Ministère de mener une campagne massive de valorisation et de recrutement de RSG (3.1.4).

#### 3.1.1. L'harmonisation des pratiques et des procédures administratives des BC pour assurer la qualité des services de garde en milieu familial

Les personnes consultées s'accordent sur le fait que « la qualité devrait être au centre des préoccupations des milieux familiaux ». Pour elles, l'assurance de cette qualité doit d'abord passer par une harmonisation des pratiques et des procédures administratives des BC. Elles proposent ensuite l'orientation obligatoire et accompagnée des personnes non reconnues (PNR) vers le réseau reconnu et subventionné. Enfin, elles souhaitent que le rôle des BC soit davantage axé sur l'accompagnement et le soutien des RSG, notamment en ce qui a trait aux programmes éducatifs.

#### **Une harmonisation des pratiques et interprétations des procédures légales et administratives par les BC**

Devant le manque d'uniformité dans l'application des procédures par les BC dans la province, les personnes consultées soutiennent l'idée d'harmoniser leur fonctionnement et d'uniformiser

les outils administratifs à leur disposition. Il est notamment question : des ententes de services, des fiches d'assiduité, des canevas d'inspection, du traitement des plaintes et autres formulaires. Une personne souligne le fait qu'il y a « tellement de directives et de règlements lourds, et de zones grises, que c'est difficile à appliquer de manière uniforme par tous les BC ». Des personnes participantes proposent que des guides d'interprétation des règlements soient publiés par le Ministère afin de favoriser une application plus uniforme et cohérente des procédures à travers les régions.

### **Pour la reconnaissance des PNR**

Concernant la situation des PNR, les personnes consultées sont unanimes : il faut les intégrer au sein du réseau. Si plusieurs commentaires vont dans le sens d'une obligation stricte et rapide des PNR à se faire reconnaître des BC, une majorité de personnes souhaite que les BC accompagnent et soutiennent progressivement cette reconnaissance. Pour elles, l'intégration des PNR au sein du réseau doit permettre de « normaliser la qualité de l'offre des services en milieu familial ». Pour faciliter cette conversion, des personnes parlent de développer des incitatifs à se faire reconnaître, qu'ils soient de nature économique ou autre, et d'accroître plus globalement l'accompagnement de la garde en milieu familial par les BC.

« Les PNR ne devraient pas pouvoir opérer puisqu'elles ne sont soumises à aucun standard de qualité. Il est paradoxal de permettre ce type de services de garde alors qu'il est demandé de plus en plus d'exigences aux RSG. Il serait adéquat de trouver un juste milieu qui mette au cœur la qualité des services offerts aux enfants. »

- Personne consultée le 25 mai 2021, Bas-Saint-Laurent, Gaspésie et Îles-de-la-Madeleine

### **Accroître l'accompagnement des RSG par les BC**

Pour les personnes consultées, la création des BC en 2006 a permis de « développer une connaissance précise des enjeux de la garde en milieu familial », de « former des communautés de pratique » et d'apporter « un soutien pédagogique et professionnel aux RSG, permettant d'assurer la qualité des services ». Si quelques personnes regrettent des relations parfois compliquées entre les RSG et les BC, ces derniers pouvant être perçus comme « la police des milieux familiaux », la majorité insiste sur la relation de confiance avec les BC et leur rôle essentiel d'accompagnement. Il est suggéré d'accroître diverses aides disponibles et offertes par les BC, soit : un soutien à la création d'un service de garde, une aide à la comptabilité, un service de remplacement (voir la partie [3.1.3. Une coopération accrue entre les RSG](#)), un soutien administratif, des services de pédagogie et de développement professionnel, notamment pour mieux accueillir les enfants présentant des besoins particuliers ou ceux qui se trouvent en situation de vulnérabilité (voir la partie [4. Joindre les enfants les plus vulnérables pour leur offrir des services adaptés à leurs besoins](#)).

« Les BC sont souvent perçus comme « la police des milieux familiaux » alors qu'on existe depuis plus de quinze ans pour soutenir, outiller et encadrer les RSG. Les BC peuvent réellement accompagner les milieux familiaux, si le Ministère le permet. »

- Personne consultée le 26 mai 2021, Laval, Montréal et Montérégie

## L'augmentation du soutien à l'application d'un programme éducatif

Les RSG sont tenues d'appliquer un programme éducatif conforme au *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et de mettre à jour périodiquement un dossier éducatif de chaque enfant. Depuis 2019, de nouvelles dispositions réglementaires concernant le programme éducatif sont entrées en vigueur et une nouvelle version du programme éducatif a été publiée par le ministère de la Famille. Les personnes perçoivent ces nouvelles mesures comme une exigence lourde augmentant considérablement la charge de travail des RSG. Elles souhaitent que les RSG soient mieux accompagnées par les BC dans l'application d'un programme éducatif reflétant leurs valeurs et les spécificités de leur milieu de garde. Pour plusieurs, ce soutien pédagogique personnalisé apporté par les BC devrait ainsi être augmenté, voire rendu obligatoire pour toutes les RSG.

### 3.1.2. L'allègement des contraintes légales et administratives spécifiques à la garde en milieu familial

« Dépassées », « souvent prêtes à abandonner », et « découragées » par des exigences administratives « excessives » et peu adaptées au contexte actuel, les personnes consultées mettent de l'avant diverses mesures permettant de faciliter l'organisation de leur travail. Parmi les propositions : une redéfinition de l'exigence d'établissement dans une résidence privée, l'augmentation des ratios éducatrice / enfants, l'allègement des contraintes liées aux jours de garde, ou encore une bonification des aides et des subventions.

### Permettre aux RSG de s'établir en dehors de leur résidence privée

L'idée de supprimer l'obligation pour les RSG d'implanter leur activité à leur adresse de résidence privée revient dans toutes les régions. Les personnes consultées souhaitent en effet que les RSG puissent s'établir au choix : à leur domicile, dans une maison louée, un local prêté par une municipalité ou un logement partagé entre plusieurs RSG (voir la partie [3.1.3. Une coopération accrue entre les RSG](#)). Reflétant l'évolution de la société, cette proposition permettrait de concilier plus facilement vie privée (et familiale) et vie professionnelle. On soulève que cela faciliterait en outre l'aménagement des lieux de garde, qui requièrent des infrastructures spécifiques et souvent encombrantes. De plus, des contraintes désuètes persistent qui sont liées à l'obligation d'exercer depuis une résidence privée, à l'instar de l'obligation de posséder une ligne téléphonique terrestre résidentielle.

## Une augmentation des ratios éducatrice / enfants

Afin de maintenir ou d'accélérer l'accès à des places en milieu familial, plusieurs personnes proposent de permettre aux RSG d'augmenter volontairement les ratios éducatrice / enfants. Le nombre optimal d'enfants par éducatrice ne fait pas consensus : on parle d'augmenter le ratio à sept ou huit (contre six actuellement) et jusqu'à douze enfants pour une RSG assistée d'une autre personne (contre neuf actuellement). Plusieurs personnes insistent également pour que les propres enfants ou petits-enfants de la RSG ne soient pas comptabilisés dans ces ratios, notamment quand un autre parent est présent au domicile<sup>10</sup>. Enfin, il est recommandé d'augmenter la limite de deux poupons maximum par RSG (ou de quatre pour une RSG assistée d'une autre personne), voire d'autoriser l'ouverture de pouponnières par les RSG.

## L'allègement des contraintes liées aux journées d'absence et aux remplacements

Souhaitant répondre aux demandes de stabilité des parents et au besoin de flexibilité des RSG quant aux journées d'absence de prestation de services subventionnée (APSS), plusieurs personnes proposent d'alléger les contraintes de fermeture obligatoire et d'augmenter le nombre de jours de garde autorisé, particulièrement pour les périodes de vacances scolaires. Des personnes souhaitent également augmenter le nombre de jours maximum durant lesquels une RSG peut se faire remplacer afin d'offrir des services aux parents, et ce, même pendant les périodes de congé de la RSG. Il est également recommandé de faciliter les démarches permettant à une RSG d'être remplacée ponctuellement (voir la partie [3.1.3. Une coopération accrue entre les RSG](#)).

## Une bonification des aides et des subventions

De manière générale, les personnes consultées déplorent un manque de subvention des RSG, lequel générerait des disparités entre les installations et la garde en milieu familial. Il est également souligné que les périodes de demande de subvention pour les RSG et les CPE ne sont pas harmonisées entre elles. Afin d'améliorer les conditions de travail en milieu familial, les personnes consultées souhaitent que diverses subventions soient instaurées et / ou bonifiées<sup>11</sup> : la subvention poupon pourrait être étendue jusqu'à 24 mois, comme pour les

---

<sup>10</sup> Le gouvernement du Québec a annoncé en juin 2021 un allègement réglementaire qui prévoit que les enfants de la RSG ou de son assistante, s'ils sont âgés de neuf ans et moins et fréquentent l'école, n'ont plus à être comptabilisés dans le ratio s'ils sont présents pour de courtes périodes (le matin, le midi et en fin d'après-midi), ou lorsqu'ils vont à l'école ou participent à une activité estivale pendant le reste de la journée. Voir : Ministère de la Famille. « Services de garde éducatifs à l'enfance – Le gouvernement du Québec annonce des mesures concrètes totalisant près de 200 M\$ pour relancer la garde en milieu familial et offrir des places rapidement aux familles », 3 juin 2021. <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/services-de-garde-educatifs-a-lenfance-le-gouvernement-du-quebec-annonce-des-mesures-concretes-totalisant-pres-de-200-m-pour-relancer-la-garde-en-milieu-familial-et-offrir-des-places-rapidement-aux-familles-32053>.

<sup>11</sup> En juin 2021, le gouvernement du Québec a annoncé des mesures pour relancer la garde en milieu familial. Divers incitatifs financiers ont notamment été prévus pour soutenir les personnes qui ont déposé une demande de reconnaissance, pour les RSG qui offriront neuf places et embaucheront une personne assistante, ainsi que pour les RSG ayant maintenu à leur reconnaissance au moins six places subventionnées durant une année complète d'ouverture. Voir : Ministère de la Famille. Op. cit.

installations; le montant de la subvention à l'embauche d'une assistante pourrait être augmenté; une allocation annuelle pour l'acquisition de nouveau matériel pourrait être créée; une subvention au démarrage d'un service de garde pourrait inciter de nouvelles RSG à s'insérer dans le réseau<sup>12</sup>.

« Les subventions des RSG doivent être augmentées, autant pour les poupons que pour les enfants à besoins particuliers. Il faut aussi plus d'incitatifs financiers pour partir son milieu et pour l'achat du matériel requis, et une prime de maintien. »

- Personne consultée le 28 mai 2021, Centre-du-Québec, Estrie, Mauricie

D'autres propositions retiennent également l'attention de plusieurs personnes, soit : l'instauration de mesures fiscales avantageuses pour les RSG (en permettant par exemple de couvrir certaines dépenses liées aux formations); des allocations-logement pour les RSG établies dans des villes où les loyers sont plus élevés, comme à Montréal; des services d'entretien ménager à coûts modérés.

### 3.1.3. Une coopération accrue entre les RSG

En lien avec l'idée de susciter des relations collaboratives entre les milieux (voir la partie [1.1.3. L'établissement et le renouvellement des ententes et des partenariats](#)), les personnes consultées souhaitent accentuer les pratiques de mutualisation et de partage des ressources matérielles et humaines entre les RSG.

Parmi les solutions envisagées pour briser l'isolement des travailleuses autonomes et faciliter la création de places en milieu familial, on mentionne à différentes reprises l'idée de permettre le partage de locaux entre plusieurs RSG. Cette proposition rejoint l'idée de redéfinir la notion de « résidence privée » (voir la partie [3.1.2. L'allègement des contraintes légales et administratives spécifiques à la garde en milieu familial](#)), qui oblige les RSG à ouvrir leur milieu de garde à domicile. Si le nombre de RSG pouvant se regrouper par local n'est pas spécifiquement débattu, quelques personnes consultées lancent l'idée de « regroupements de deux à trois RSG » par local.

Dans un autre ordre d'idées, des personnes proposent de mettre en place un système de parrainage coordonné et rémunéré par les BC, et qui associerait des RSG d'expérience et des RSG en devenir afin de faciliter le partage de connaissances. D'autres personnes parlent de « tournées de réseautage » contribuant à améliorer les pratiques de chacune.

---

<sup>12</sup> Le gouvernement du Québec a annoncé en juin 2021 la création d'un incitatif offert aux personnes qui veulent devenir responsables d'un service de garde en milieu familial. Il s'agit d'un montant forfaitaire de 3 500 \$ pour soutenir les personnes qui ont déposé une demande de reconnaissance et qui s'engagent à offrir le service pendant au moins un an. Ce montant permettra notamment de faire l'achat d'équipements. Voir : Ministère de la Famille. *Op. cit.*

Finalement, plusieurs personnes souhaitent la création d'une « banque de remplacement » qui serait gérée par les BC et regrouperait des « éducatrices volantes » capables de remplacer ponctuellement des RSG. Ce service permettrait aux RSG de prendre des congés (vacances, maladie, imprévu, etc.) et d'assurer la stabilité des services. Des personnes proposent donc que des ententes soient signées entre les BC et les CPE pour offrir aux RSG des services de remplacement ponctuels (voir la partie [1.1.3. L'établissement et le renouvellement des ententes et des partenariats](#)).

« Il faut réfléchir à la possibilité d'offrir des services de dépannage pour les RSE<sup>13</sup>. Souvent, les parents quittent le milieu familial pour avoir plus de stabilité. Une banque de remplaçantes permettrait aux RSE de profiter de leurs congés ou de s'arrêter temporairement pour cause de maladie. »

- Personne consultée le 25 mai 2021, Bas-Saint-Laurent et Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine

#### 3.1.4. La valorisation de la garde en milieu familial

Afin de recruter de nouvelles RSG et de reconnaître l'apport essentiel de la garde en milieu familial, les personnes consultées recommandent de miser sur trois éléments relatifs à la formation, aux conditions de travail et aux salaires, et à la promotion du milieu.

Concernant la formation, il est proposé de développer un programme d'études financé grâce à des bourses et incluant : la formation de base obligatoire de 45 heures, une formation sur les obligations administratives et fiscales, un brevet de secourisme, une formation du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) sur l'hygiène et la salubrité alimentaire, et un stage dans un milieu familial reconnu<sup>14</sup>. Cette formation rapide permettrait aux futures RSG d'avoir une première expérience professionnelle et de s'insérer au sein du réseau de la garde en milieu familial. Par ailleurs, les personnes consultées proposent de développer l'offre de formation en continu et d'inciter financièrement les RSG déjà installées à y avoir recours.

Comme dans les autres milieux de garde, les RSG revendiquent une augmentation salariale et une amélioration de leurs conditions de travail (voir la partie [1.1.4. La valorisation des métiers](#)

---

<sup>13</sup> Le terme de RSE ou « responsables en services éducatifs en milieu familial » est utilisé depuis 2018 par la Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (FIPEQ-CSQ) pour reconnaître l'apport éducatif des RSG (voir la partie [3.1.4. La valorisation de la garde en milieu familial](#)).

<sup>14</sup> Un nouveau parcours travail-études rémunéré pour le recrutement et la qualification d'éducatrices et d'éducateurs en petite enfance, certifié par une attestation d'études collégiales (AEC), sera offert dans plusieurs cégeps du Québec à partir de l'automne 2021. Il s'agit d'un programme national de courte durée privilégiant les stages dans les professions prioritaires (COUD) en alternance travail-études. Voir : Ministère de la Famille. « Investissement de 64 M\$ pour répondre aux besoins de main-d'œuvre qualifiée dans les services de garde éducatifs à l'enfance », 26 avril 2021. <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/investissement-de-64-m-pour-repondre-aux-besoins-de-main-doeuv-re-qualifiee-dans-les-services-de-garde-educatifs-a-lenfance-30774>.

[de la petite enfance pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre](#)). Pour les personnes consultées, cet enjeu est encore plus présent en milieu familial puisque les RSG sont des travailleuses et travailleurs autonomes qui ne bénéficient pas des mêmes avantages sociaux que le personnel éducatif en installation.

Enfin, il est proposé de mettre en place une campagne de promotion de la garde en milieu familial pour attirer de nouvelles RSG, pour valoriser les RSG installées et pour inspirer la confiance des parents. En lien avec la proposition de conception d'une campagne de promotion nationale des métiers de la petite enfance (voir la partie [1.1.4. La valorisation des métiers de la petite enfance pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre](#)), cette stratégie de communication permettrait de mettre en valeur les caractéristiques de la garde en milieu familial, soit la qualité des services, la proximité, la ressemblance avec le domicile familial, le partage des valeurs de la responsable. Plusieurs commentaires soulignent l'importance de reconnaître l'apport éducatif des RSG en les renommant officiellement « responsables en services éducatifs en milieu familial » ou RSE, comme le fait la Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (FIPEQ-CSQ) depuis 2018.

## 4. Joindre les enfants les plus vulnérables pour leur offrir des services adaptés à leurs besoins

### 4.1. Mieux joindre les enfants de familles en situation de vulnérabilité

#### 4.1.1. Une redéfinition de la vulnérabilité

Une idée forte partagée dans toutes les régions du Québec concerne la nécessité d'élargir la définition de la vulnérabilité, et d'harmoniser ses indicateurs entre les réseaux et les actrices et acteurs pour faciliter l'action concertée. À titre d'exemple, au Bas-Saint-Laurent, actuellement, un enfant en situation de défavorisation n'a pas la même évaluation par son CPE que par un CISSS ou par la municipalité de son territoire. À Montréal, les indicateurs utilisés varient selon le quartier. La définition doit aussi englober de multiples formes de vulnérabilité au-delà de la notion de défavorisation, et adopter une posture plus préventive des vulnérabilités.

La vulnérabilité ne peut pas se mesurer uniquement par un indicateur comme la réception d'une aide financière de dernier recours (aide sociale). Les indicateurs devraient permettre d'inclure les familles à faible revenu, mais d'autres familles également, pour reconnaître les enfants en situation de vulnérabilité provenant, par exemple, de familles aisées.

« À Val-d'Or, il n'y a pas que de la pauvreté en soi, mais surtout de la pauvreté culturelle. Les parents ont de l'argent et les enfants ne manquent de rien, mais les parents ne sont pas assez informés des services, ils ne comprennent pas suffisamment le développement de l'enfance. »

- Personne consultée le 1<sup>er</sup> juin 2021, Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec

Les principaux critères de vulnérabilité envisagés par les personnes consultées dans différentes régions incluent :

- les familles à faible revenu ou à revenu variable (salaire minimum, travailleurs saisonniers, parent étudiant, etc.);
- les familles immigrantes, incluant les parents étudiants étrangers, les réfugiés et les demandeurs d'asile;
- les familles aux prises avec des problèmes de santé mentale;
- les familles suivies par les services de protection de la jeunesse;
- les familles des enfants à besoins particuliers (y compris les enfants handicapés et les enfants ayant des besoins liés à des troubles d'apprentissage, de socialisation, de comportement, ou vivant des situations transitoires difficiles).

Les personnes consultées soulignent que la vulnérabilité doit pouvoir être envisagée comme un état temporaire qui peut évoluer rapidement, et que les mesures de financement doivent permettre d'anticiper l'expression de vulnérabilités temporaires et d'y réagir.

Certaines personnes proposent par exemple d'offrir un financement sur reconnaissance des territoires dont l'indice de défavorisation est élevé ou qui sont identifiés comme des « poches de pauvreté », plutôt que du financement calculé selon le nombre de places réservées aux enfants en situation de vulnérabilité ou selon le pourcentage de familles bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours. Cela permettrait d'offrir des services adaptés à l'ensemble des familles d'un territoire susceptibles d'en avoir besoin. D'autres suggèrent de s'aligner sur le modèle des écoles<sup>15</sup>.

En ce qui concerne spécifiquement les familles immigrantes, plusieurs personnes, notamment en Abitibi-Témiscamingue, dans le Nord-du-Québec, en Côte-Nord, au Saguenay-Lac-Saint-Jean, en Chaudière-Appalaches et dans la Capitale-Nationale, soulignent qu'il faut favoriser l'accès des parents immigrants aux places à contribution réduite, pour prioriser la francisation des enfants d'immigrants et briser leur isolement. La mesure permettra aussi d'attirer et de retenir les travailleuses et travailleurs immigrants dans d'autres secteurs économiques.

« Il faudrait favoriser l'accès aux places à contribution réduite aux parents immigrants. Leur accueil doit être simplifié. Ces gens arrivent et veulent s'intégrer rapidement. Ils peuvent avoir des difficultés de compréhension linguistique et cela reste compliqué même si quelqu'un les accompagne pour la barrière de la langue. »

- Personne consultée le 31 mai 2021, Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale

Des personnes du regroupement régional Bas-Saint-Laurent et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine soulignent également la nécessité de prendre en compte la vulnérabilité spécifique des enfants anglophones en région, faisant notamment référence à une communauté anglophone des Îles-de-la-Madeleine, dont les familles sont défavorisées.

---

<sup>15</sup> Le ministère de l'Éducation utilise deux indices de défavorisation pour répartir les ressources financières entre les commissions scolaires. Ces indices permettent, selon les besoins, de cibler des écoles ou des bâtiments ou de tenir compte du pourcentage d'élèves provenant de milieux défavorisés dans chaque commission scolaire. Les deux critères de répartition sont donc l'indice de milieu socio-économique (IMSE) et l'indice du seuil de faible revenu (SFR). Voir : Ministère de l'Éducation. Indices de défavorisation. <https://www.education.gouv.qc.ca/references/indicateurs-et-statistiques/indices-de-defavorisation/>.

#### 4.1.2. Rendre accessibles les places subventionnées aux enfants en situation de vulnérabilité

Cette section présente une série de considérations visant à rendre plus accessibles les places subventionnées aux enfants en situation de vulnérabilité.

#### **Ne pas laisser le développement de places subventionnées dépendre du succès des appels de projets dans les territoires qui ont des besoins criants**

Les personnes consultées suggèrent que le Ministère continue de cibler les territoires défavorisés socioéconomiquement et les priorise dans les appels de projets. Certaines soulignent que les critères énoncés dans ces appels devraient obligatoirement inclure le fait d'offrir des places pousins et des places pour enfants en situation de handicap. D'autres considèrent qu'on ne peut pas forcer un milieu qui manque d'équipement ou de préparation à offrir des places pour ces enfants. Cela pourrait nuire à l'offre globale en diminuant le nombre de projets présentés.

Pour pallier le fait que les milieux ciblés ne répondent pas toujours aux appels de projets malgré la priorité donnée à leur région, certaines personnes proposent que le Ministère entreprenne lui-même un projet d'installation en fonction des projections démographiques ou des territoires ciblés par les instances de concertation.

D'autres suggèrent que le Ministère accompagne davantage les milieux ou facilite leur accompagnement par une ressource indépendante, pour les soutenir dans la planification et la réponse aux appels de projets (voir la partie [1.1.1. L'assouplissement des barrières légales et administratives à la création de places et à la gestion des installations de garde](#)).

#### **Réviser et renforcer la fluidité des protocoles avec les partenaires institutionnels**

Les places « protocoles<sup>16</sup> » sont importantes et doivent être maintenues ou augmentées en nombre dans les régions où les besoins sont croissants. Dans certains milieux, les protocoles sont efficaces et fluides, et démontrent la pertinence du modèle pour répondre aux besoins. Dans plusieurs régions, les personnes consultées observent toutefois des problèmes de collaboration avec les établissements de santé et de services sociaux pour l'attribution ou le suivi des places réservées : difficulté d'accès ou de communication avec les CLSC et CISSS; absence de paramètres de collaboration officiels (ce qui fait en sorte que des places disponibles ne servent pas); difficulté accrue d'accès aux places protocoles en dehors des milieux urbains. Une personne en Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale souligne aussi

---

<sup>16</sup> Les CISSS, les CIUSSS, les centres de la petite enfance (CPE) ou les garderies peuvent signer un protocole d'entente permettant de réserver des places pour accueillir des enfants référés par le CISSS ou le CIUSSS. Un maximum de 5 % des places des CPE ou des garderies peut être ainsi réservé. Voir : Ministère de la Famille. « Intégrer des enfants vulnérables adressés par les CISSS-CIUSS ». <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/cpe-garderies/gestion-sg/Pages/integration-enfants-vulnerables.aspx>.

que les protocoles avec les CISSS sont difficiles à établir pour les garderies privées subventionnées dans sa région, alors que cela est possible à Montréal.

« Les protocoles avec les CLSC sont dissous. Les CLSC sont en difficulté et quand on envoie des familles, elles se retrouvent dans des situations difficiles, car l'attente est longue, à moins d'être dans des situations extrêmes. »

- Personne consultée le 27 mai 2021, Laurentides, Lanaudière et Outaouais

De manière générale, il ressort que les protocoles d'entente et les paramètres de collaboration autour des places protocoles devraient être revus et harmonisés en fonction de plusieurs considérations :

- Dans les territoires qui présentent une forte concentration d'enfants en situation de vulnérabilité, les ententes devraient prévoir, en plus d'un nombre de places réservées, les paramètres du partage d'information et de ressources spécialisées entre les écoles, les établissements de santé et de services sociaux, le milieu communautaire et les services de garde.
- Il serait utile de développer avec la DPJ l'équivalent des protocoles d'entente avec les CIUSSS. Cela pourrait régler certains problèmes liés à la confidentialité.
- Les enfants à besoins particuliers devraient aussi bénéficier de places réservées suivant le modèle des places protocoles pour les enfants jugés vulnérables en raison de leur situation familiale ou personnelle.
- Le ratio de 5 % maximum de places protocoles devrait être augmenté pour que les services de garde qui ont développé une expertise permettant de répondre aux besoins de ces enfants puissent en accueillir davantage s'ils le peuvent. Ce pourcentage pourrait varier en fonction des besoins des milieux et de la capacité variable des installations.
- Une personne du regroupement des régions de la Côte-Nord et du Saguenay–Lac-Saint-Jean suggère d'augmenter les places protocoles en installation en augmentant le pourcentage par installation, et non « par place au permis ». Dans la même région, on souligne la nécessité de réviser et d'harmoniser les protocoles d'entente, surtout en ce qui concerne la collaboration entre les SGEE et le réseau de la santé et des services sociaux, pour améliorer l'accès aux ressources.
- L'offre de places protocoles à temps partiel ou à la demi-journée devrait également être facilitée par les ententes, puisque certaines clientèles vulnérables ont besoin de ce type d'horaire de service (par choix ou par obligation). Le fait que les places réservées en vertu des protocoles soient à temps plein peut s'avérer un obstacle de plus pour les clientèles en situation de vulnérabilité.



*Comme c'est difficile d'accéder à La Place 0-5 pour les milieux défavorisés, il faudrait donner accès aux places par d'autres façons. On pourrait développer des partenariats avec la santé et le communautaire. On peut aussi imaginer d'ouvrir des installations à côté d'une école où il y a une forte concentration de familles en situation de vulnérabilité. En collaboration avec le CISSS, qui fait partie de la table intersectorielle, le protocole pourrait réserver un nombre de places. De fil en aiguille, cela augmenterait les ressources disponibles.*



- Personne consultée le 26 mai 2021, Laval, Montréal et Montérégie

### **Se donner des modèles de subvention qui soutiennent la qualité et la constance des services dans les milieux défavorisés**

Considérant l'importance documentée d'un service de garde éducatif de qualité dans le développement des enfants en situation de vulnérabilité, des personnes de Laval, Montréal et de la Montérégie suggèrent que l'évaluation de la qualité soit priorisée dans les milieux défavorisés.

Ces milieux doivent aussi prioriser la constance des services, la stabilité et le lien de confiance entre l'enfant et les personnes intervenantes, mais aussi la prévention pour guetter l'apparition des premiers symptômes de troubles de l'apprentissage, de socialisation et de comportement. À cet effet, la révision du modèle de financement des services pour les clientèles vulnérables et à besoins particuliers est essentielle pour pouvoir assurer une stabilité et une permanence du personnel en éducation spécialisée. Les bénéfices d'une ressource spécialisée, permanente et à temps plein associée aux installations, qui puisse contribuer à la prévention et au dépistage, sont immenses pour les clientèles vulnérables, mais aussi pour l'ensemble des enfants de l'installation concernée, qui peuvent aussi éprouver des besoins temporaires. En Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale, une personne suggère de créer « une subvention dédiée à la qualité pour assurer des services ciblés et pertinents pour tous les enfants ».

### **Simplifier et accélérer l'accès aux subventions**

Concernant les subventions offertes pour les services aux enfants à besoins particuliers ou en situation de vulnérabilité, le mécanisme et les modalités d'accès sont à revoir pour éviter les délais entre l'accueil d'un enfant, son diagnostic et l'accès à la subvention.



*Actuellement, le délai pour savoir si on a accès à une subvention pour un enfant à besoins particuliers est de six mois. C'est trop long. L'enfant est là et nous n'avons pas les ressources, notamment des éducatrices spécialisées. On a une structure qui a des limites.*



- Personne consultée le 25 mai 2021, Bas-Saint-Laurent et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine

De manière générale, la charge administrative des diverses mesures pour les clientèles en situation de vulnérabilité devrait être réduite (notamment l'Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé et la Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde pour les enfants handicapés), mais surtout, la posture de financement devrait être plus proactive que réactive. Un financement annuel sur engagement des SGEE à combler les places réservées serait préférable à la situation actuelle, où la demande de financement est faite après que la place est comblée.

### **Faciliter l'accès aux subventions pour tous les SGEE, incluant les milieux privés, familiaux et non subventionnés**

Dans plusieurs régions, les personnes consultées déplorent que les milieux non subventionnés n'aient pas tous accès aux mêmes ressources pour accompagner les familles et les enfants qui ont des besoins en raison de facteurs de vulnérabilité. Le Ministère doit trouver une façon d'améliorer l'équité d'accès aux ressources spécialisées dans le réseau, peu importe le milieu de garde. La conversion de places non-subventionnées en places subventionnées serait un levier de prédilection pour les personnes consultées à cet effet.

### **Uniformiser les politiques d'admission et adapter La Place 0-5 : des mesures spécifiques pour prioriser les enfants en situation de vulnérabilité**

La priorisation des enfants en situation de vulnérabilité dans les politiques d'admission des SGEE subventionnés fait largement consensus. Le Ministère doit agir pour la rendre effective. L'uniformisation des politiques d'admission et l'adaptation de La Place 0-5 peuvent contribuer à réduire les problèmes de discrimination d'enfants au moment de leur admission, peu importe la nature de ces problèmes (racisme, allergie, trouble de comportement, trouble du sommeil, nature de l'emploi des parents, etc.) (voir la partie [2.1. Un processus d'admission simple et transparent](#)).

Certaines personnes soulignent qu'on ne devrait cependant pas obliger un milieu familial à recevoir des enfants à besoins particuliers si la RSG n'est pas à l'aise de le faire. En revanche, les CPE en installation et les garderies privées subventionnées devraient avoir l'obligation d'accueillir des enfants à besoins particuliers ou en situation de vulnérabilité.

D'autres idées de mesures complémentaires sont mentionnées :

- Revoir La Place 0-5 pour que cette interface réponde aux besoins des enfants de milieux défavorisés ou à besoins particuliers. Par exemple, donner la possibilité aux parents de qualifier leur situation pour que l'algorithme les priorise, en fonction de critères connus et cohérents avec les priorités des politiques d'admission des SGEE.
- Rendre les ratios plus flexibles pour accueillir plus d'enfants à besoins particuliers dans les groupes, en fonction des besoins et de la capacité du milieu. Une personne pose ainsi la question : « Pourquoi limiter le nombre de places pour les enfants [en situation de vulnérabilité] dans un milieu qui a la capacité d'en accueillir davantage? ».

- Rendre les places subventionnées accessibles aux familles réfugiées et demandeuses d’asile. Inclure des questions dans La Place 0-5 pour qualifier ces familles en fonction de ce statut, qui est un critère de vulnérabilité.
- Prévoir, sur La Place 0-5, la possibilité d’inscrire les coordonnées d’une personne intervenante de la DPJ responsable du dossier d’un enfant, afin de faciliter la prise de contact entre la famille, le milieu de garde et le CISSS.
- Prévoir un accompagnement des familles en situation de vulnérabilité au moment de remplir le formulaire d’inscription à La Place 0-5. Cet accompagnement peut être fait par le Ministère, par l’équipe de La Place 0-5 (en élargissant son mandat), ou faire l’objet d’une entente qui mobiliserait différents acteurs et actrices proches des familles, tels que les OCF, les agents d’immigration du MIFI (pour les enfants de parents immigrants, demandeurs d’asile ou réfugiés) et les infirmières responsables des suivis de grossesse des CSSS (programme SIPPE).
- Tant que La Place 0-5 n’accepte que les inscriptions des familles ayant un statut de résident permanent, il serait important d’ajouter une fenêtre surgissante pour en informer les utilisatrices et utilisateurs.
- La désactivation des dossiers sur La Place 0-5 après six mois est également un frein à l’accessibilité des enfants en situation de vulnérabilité, dont les parents peuvent avoir eu besoin de soutien à l’inscription et qui ne mettent pas régulièrement à jour leur profil.

« Les parents qui reçoivent l’aide sociale, souvent, ne cochent pas qu’ils la reçoivent parce que c’est stigmatisant, parce qu’ils ne savent pas qu’ils seront priorités. »

- Personne consultée le 2 juin 2021, Côte-Nord et Saguenay–Lac-Saint-Jean

### Élargir l’offre de transport partagé ou adapté

Le transport vers les SGEE est un enjeu qui touche particulièrement les régions éloignées, mais aussi la Montérégie et l’Outaouais. Les enfants en situation de vulnérabilité dont la famille n’a pas de voiture ou qui vivent dans des secteurs qui sont mal desservis par le transport collectif devraient pouvoir bénéficier d’aide pour avoir accès plus facilement à des SGEE subventionnés. Parmi les solutions envisagées :

- Des ententes peuvent être conclues avec les organismes de transport collectif ou avec des compagnies de transport privées en vue de leur faire offrir du transport partagé (par exemple, par minibus et suivant des trajets occasionnels) ou adapté (pour toute clientèle ayant des limitations fonctionnelles).
- Les ententes de transport adapté ou partagé peuvent miser sur un partage de ressources avec le réseau de la santé et des services sociaux ainsi qu’avec le réseau scolaire.

- Dans les milieux ruraux à faible densité de population, la concertation entre les acteurs et actrices ainsi qu'avec le Ministère peut permettre de voir où le financement du transport doit passer en priorité. Il faut évidemment prévoir davantage de soutien au transport dans ces régions qu'en milieu urbain.

#### 4.1.3. Le développement de la collaboration et des partenariats pour assurer le continuum des services adaptés aux besoins des enfants de familles en situation de vulnérabilité

Pour toutes les régions consultées, l'importance des partenariats avec différentes catégories d'actrices et acteurs pour rendre les services aux familles défavorisées plus efficaces et cohérents, de même que l'importance de la fluidité de ces partenariats, est une dimension cruciale des changements à apporter dans le réseau. À cet effet, il y a lieu de préciser et de formaliser le continuum des services entre les SGEE, le personnel soignant, les centres de réadaptation, les organismes communautaires (y compris les haltes-garderies), les personnes intervenantes en protection de la jeunesse, et le réseau scolaire.

Les rouages de cette chaîne doivent être huilés et assemblés en une vision normée, commune et partagée des rôles et responsabilités, pour augmenter les références et créer des partenariats durables. Ces partenaires doivent mieux connaître les services dispensés par les autres maillons, et les mécanismes de référencement pour proposer et orienter des familles en situation de vulnérabilité vers les services pouvant leur venir en aide.

« *Comment rejoindre les familles vulnérables ? Je suis sensibilisée, comme directrice de CPE : je sais qu'elles ne viennent pas sur La Place 0-5, mais faut savoir les rejoindre. J'ai 8 % de places réservées non comblées parce que je n'arrive pas à rejoindre ces familles.* »

- Personne consultée le 26 mai 2021, Laval, Montréal et Montérégie

Voici plusieurs propositions quant au rôle des différents acteurs et actrices, et quant aux modalités de leur collaboration avec les SGEE.

#### **Les organismes communautaires famille (OCF) et les haltes-garderies communautaires (HGC)**

- Il faut reconnaître et formaliser la complémentarité des rôles entre les organismes communautaires, les haltes-garderies et les SGEE, pour faciliter le référencement de la clientèle. Les OCF et les haltes-garderies ont une expertise dans l'accueil des familles en situation de vulnérabilité, et peuvent jouer un rôle de transition ou de tremplin pour construire la confiance des familles et les amener, lorsqu'elles sont prêtes à le faire, à intégrer le réseau des SGEE. Pour cela, les OCF et les haltes-garderies doivent aussi mieux comprendre le rôle des SGEE, notamment auprès des enfants à besoins particuliers.

- Les partenariats avec des organismes communautaires desservant une clientèle vulnérable sont incontournables pour que ces organismes puissent encourager et aider les familles à inscrire les besoins de leurs enfants sur La Place 0-5, incluant les parents de familles immigrantes, analphabètes ou autres. La Place 0-5 pourrait ainsi mieux identifier les enfants avec des besoins particuliers afin de les référer aux services de garde subventionnés ou de faciliter la recherche des places et des ressources disponibles.

### Les instances de concertation

- Il faut reconnaître et miser sur l'expertise des instances régionales de concertation en petite enfance pour rejoindre les familles en situation de vulnérabilité et adapter les modèles d'entente de collaboration mis en place par le Ministère et ses partenaires institutionnels en fonction de leur connaissance des milieux. Par exemple, en Outaouais, les outils et les continuums de services ont été adaptés pour répondre aux besoins spécifiques de la population anglophone.
- Les instances de concertation en petite enfance sont cruciales pour rejoindre les familles en situation de vulnérabilité dans les milieux ruraux qui n'ont pas un accès aux services équivalent à celui des centres urbains. Ensemble, les membres de ces instances peuvent établir des priorités communes et explorer de nouvelles solutions de partage de services. Les actrices et acteurs municipaux devraient être impliqués dans l'analyse des besoins, ainsi que les garderies privées, qui « sont souvent exclues des instances de concertation ».

« Pour rejoindre les familles plus vulnérables dans les milieux ruraux qui n'ont pas de masse critique pour avoir tous les services, il faut explorer des alternatives pour mixer / partager des services, par exemple avec une école primaire, éclater des modèles traditionnels. »

- Personne consultée le 25 mai 2021, Bas-Saint-Laurent et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine

### Le réseau de la santé et des services sociaux

- Les modèles de partenariat avec des services professionnels (orthophonistes, ergothérapeutes, psychoéducatrices, etc.), comme les écoles en négociant, peuvent inspirer les SGEE.
- La collaboration entre les SGEE et les hôpitaux, les maisons de naissance, les personnes intervenantes liées aux programmes SIPPE, et Agir tôt est à consolider et à renforcer dans toutes les régions du Québec pour faciliter le référencement et créer des continuums de services. Le succès du programme Agir tôt nécessite que tous les acteurs et actrices soient au courant de leur rôle dans le déploiement du programme. Une collaboration doit être renforcée également avec les organismes communautaires, pour le référencement des enfants et pour l'accompagnement des familles (par exemple, au moment d'aider les parents à remplir les formulaires). Le programme

SIPPE pourrait inclure un soutien à l'inscription, suivant leur naissance, des enfants en situation de vulnérabilité sur La Place 0-5.

### **Le réseau scolaire**

- Actuellement, la transmission du dossier d'un enfant qui passe d'un SGEE à l'école est au choix ou à l'initiative du parent. Une personne du regroupement Côte-Nord et Saguenay–Lac-Saint-Jean considère qu'un gabarit de dossier pourrait être uniformisé et informatisé pour faciliter la communication et le partage d'information entre les ministères de la Famille et de l'Éducation.

### **Vers des agents de proximité ou des personnes pivots?**

Dans plusieurs régions, les personnes consultées affirment, dans des termes différents, la pertinence d'avoir des personnes pivots ou des agents de proximité dédiés à l'accompagnement des familles d'un territoire. Ces personnes pourraient accompagner les familles en situation de vulnérabilité vers les services de garde, dès l'inscription sur La Place 0-5 et par la suite, au besoin, par exemple lorsqu'il faut compléter des documents administratifs. Pour certains, la personne pivot peut être employée d'un SGEE pour coordonner les ressources qui gravitent autour des enfants et veiller à l'application des plans d'intervention. Pour d'autres, elle pourrait être une employée d'un CISSS, d'un OCF ou d'une instance de concertation. L'idéal serait d'avoir une personne chargée de la cohérence des services aux familles en situation de vulnérabilité, qui puisse faciliter la coopération entre les actrices et acteurs.

Quelques exemples de collaborations inspirantes sont mentionnés :

- Un projet d'ergothérapie communautaire au CIUSSS de l'Estrie-CHUS (Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke, région Centre-du-Québec);
- Un « comité intersectoriel clinique » qui mobilise CPE, OCF, CIUSSS, etc., permet d'orienter plus promptement vers des ressources spécialisées à la MRC des Chenaux (Centre-du-Québec);
- Un projet de service de garde atypique « sur appel » permet aux familles de mieux apprivoiser les services (un CPE à Longueuil).

« *C'est pas possible de parler aux CLSC : personne ne me rappelle pour les places protocoles. Ça prendrait un agent pivot dans les quartiers, qui fait le tour des acteurs pour répondre aux besoins, faire des ponts, arrimer les ressources et les services.* »

- Personne consultée le 26 mai 2021, Laval, Montréal et Montérégie

## Autres mesures pour rejoindre les familles défavorisées

En plus des partenariats avec les actrices et acteurs nommés précédemment, voici des idées de mesures ou de partenariats à explorer pour rejoindre les familles défavorisées.

- Entente avec Revenu Québec pour transmettre un pamphlet d'information sur les SGEE aux familles qui bénéficient de l'aide financière de dernier recours;
- Entente avec Services Québec pour s'assurer que son personnel connaisse l'offre de services de son territoire;
- Entente avec le MIFI pour transmettre une information à jour et ainsi faciliter ou accompagner les familles immigrantes au moment de s'inscrire sur La Place 0-5 lors des opérations d'accueil et de francisation;
- Partenariats avec les municipalités et MRC pour informer la population et réaliser des activités de promotion des services existants, ainsi que pour acquérir des locaux dans les secteurs défavorisés. Ces mesures seraient en cohérence avec les plans de développement social et les politiques familiales municipales.

### 4.1.4. La formation du personnel éducatif aux réalités des familles défavorisées

Cette section présente les considérations des personnes consultées pour mieux préparer le personnel éducatif aux réalités des familles défavorisées, mais surtout pour améliorer l'accès à des ressources spécialisées.

Une première considération concerne la formation de base, qui mérite d'être revue en fonction des définitions actualisées de la vulnérabilité, pour démystifier les besoins de ces enfants, les techniques d'intervention à privilégier, mais aussi le rôle du SGEE dans le continuum des services qui s'offrent aux familles. Des personnes suggèrent qu'un cours sur l'accompagnement des enfants en situation de vulnérabilité soit obligatoire.

Une deuxième considération concerne l'importance de valoriser les membres du personnel éducatif dans leur qualification comme professionnels du développement de l'enfant, tout en comprenant que cette qualification n'est pas aussi pointue que celle du personnel formé en éducation spécialisée. Le réseau des SGEE doit miser sur l'accès, dans les différents milieux, à une combinaison d'expertises pour soutenir le personnel éducatif. Ainsi, quelques personnes soutiennent que toutes les installations de 80 places devraient avoir un poste d'éducatrice spécialisée et / ou de conseillère pédagogique à temps plein au sein de l'équipe en place pour assurer la qualité des services, et en particulier tant que le délai de diagnostic et de financement est aussi long. Dans les milieux à faible densité de besoins ou les régions éloignées, le personnel éducatif devrait pouvoir accéder à une forme de mentorat ou à « un service de conseil téléphonique de type 811 » lorsqu'il a des questions et n'a pas accès à une éducatrice spécialisée.

Un meilleur soutien au personnel éducatif qui s'occupe d'enfants en situation de vulnérabilité passerait aussi par une révision du modèle de financement. Celui-ci ne permet pas d'engager des ressources spécialisées stables et disponibles aux moments opportuns, ni aux éducatrices de prendre le temps nécessaire pour parfaire leur formation, pour aller chercher des outils, pour rencontrer des personnes intervenantes et des parents, et pour réaliser toutes les tâches nécessaires à la prise en charge d'enfants en situation de vulnérabilité.

« *Un problème concerne le financement par tête de pipe pour les clientèles vulnérables. À chaque année, on ne sait pas si on pourra garder le personnel qui est précaire sans financement pour du temps plein. Pas seulement utile pour offrir un poste stable, mais aussi pour conserver l'expertise.* »

- Personne consultée le 31 mai 2021, Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale

Finalement, plusieurs personnes s'entendent pour dire qu'il faut retourner à une formation plus complète et augmenter le ratio d'éducatrices qualifiées dès que la pénurie de personnel se sera résorbée. Autrement dit, miser sur le Diplôme d'études collégiales (DEC) en technique d'éducation à l'enfance, qui offre une formation plus complète que l'Attestation d'études collégiales (AEC) pour outiller le personnel éducatif à répondre aux besoins des familles défavorisées.

« *Comme le programme [du DEC] est en révision, il serait pertinent d'ajouter du contenu et des compétences en lien avec l'accueil d'enfants à besoins particuliers, et d'inciter les établissements collégiaux à ajouter des heures de formation pour ces éléments.* »

- Personne consultée le 27 mai 2021, Laurentides, Lanaudière et Outaouais

## **4.2. Augmenter les services adaptés aux enfants qui présentent des besoins particuliers**

### **4.2.1. Clarifier le rôle des SGEE dans un continuum de services adaptés**

Plusieurs régions font état de besoins en hausse et du manque de moyens pour offrir des services adaptés aux enfants à besoins particuliers, spécifiquement dans les regroupements régionaux Bas-Saint-Laurent et Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine, Laval, Montréal et Montérégie, et Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec.

Les personnes rencontrées expriment le besoin de clarifier le rôle des SGEE au sein du continuum de services adaptés, et leur collaboration avec les centres de réadaptation, les organismes communautaires et les professionnels de la santé, pour faciliter la vie des familles et optimiser les ressources disponibles.

Actuellement, une intervenante en petite enfance de la région de Montréal, Laval et Montérégie souligne que les critères d'intégration des enfants à besoins particuliers changent d'une région à l'autre. Comme pour le concept de vulnérabilité, celui de besoins particuliers mérite une définition commune et partagée. Cela permettrait aussi d'uniformiser les programmes d'intervention précoce. Le Ministère a un rôle à jouer pour clarifier les critères d'intégration, pour faciliter l'arrimage avec le réseau de la santé et des services sociaux ainsi que pour faciliter la transition scolaire. Les parents, autant que les personnes intervenantes, ont besoin de clarté quant aux rôles des actrices et acteurs et à celui des SGEE. Dans plusieurs regroupements régionaux, les personnes consultées soulignent que le rôle des SGEE relève de l'intégration et de la socialisation, et qu'il ne peut se substituer aux centres de réadaptation (Laurentides, Lanaudière, Outaouais, Laval, Montréal et Montérégie). Il semble pertinent de recadrer les attentes des parents à cet égard. En Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec, il est suggéré que le Ministère soutienne la création de coopératives de solidarité en lien avec les SGEE pour offrir des services adaptés en collaboration avec les partenaires existants dans les différents milieux.

À la question de savoir si l'on devrait envisager des modalités qui permettraient de former des groupes distincts au sein même des SGEE, la grande majorité des interventions sont en faveur de la mixité, en cohérence avec le rôle d'intégration et de socialisation des SGEE. Bien sûr, les ressources doivent suivre, et il y a encore un besoin de formation et d'accompagnement des milieux qui n'ont pas l'habitude d'intégrer les enfants à besoins particuliers.

« *Il ne faut pas créer des services spécialisés pour les enfants à besoins particuliers, il faut les inclure dans les milieux de proximité. Je suis pour l'intégration de tous les enfants.* »

- Personne consultée le 26 mai 2021, Laval, Montréal et Montérégie

Cela dit, plusieurs personnes mentionnent qu'il peut être intéressant d'envisager et de soutenir l'ouverture de SGEE spécialisés, « mais seulement pour les cas très lourds, [ce] qui s'apparenterait plus à des services de réadaptation. Pas pour la majorité des [enfants à] besoins particuliers qui se trouvent déjà dans nos installations. »

« *Parfois, l'adaptation des lieux est compliquée. C'est sûr que l'inclusion sociale est importante, mais pour les handicaps vraiment profonds, avoir des milieux familiaux spécifiques peut aider.* »

- Personne consultée le 1<sup>er</sup> juin 2021, Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec

Quelques idées pour renforcer le continuum de services adaptés :

- Instaurer la présence d'une intervenante ou d'un intervenant pivot, ou celle d'une agente ou d'un agent de proximité, pour un certain ratio de population sur un territoire, et qui fasse la liaison entre les SGEE, les services de santé et les services sociaux, les organismes communautaires, etc. (Projet pilote fructueux existant en Abitibi-Ouest);
- Faire en sorte que tous les SGEE (et pas uniquement les CPE) aient accès aux subventions pour enfants à besoins particuliers;
- Miser sur les partenariats avec les centres de réadaptation ou autres organismes comme des centres de répit et des haltes-garderies, et soutenir financièrement ces partenariats, notamment pour offrir des solutions de garde à temps partiel aux parents;
- Envisager des rencontres régulières entre les actrices et acteurs d'un milieu (écoles, CSSS, organismes communautaires, SGEE, etc.), comme des « comités cliniques intersectoriels » pour réduire les délais, combler les manques de service, cibler les priorités.

#### 4.2.2. Augmenter les ressources et les places disponibles pour les enfants présentant des besoins particuliers

Au-delà des besoins croissants auxquels font face tous les SGEE, les milieux non subventionnés en particulier sont aux prises avec des besoins auxquels ils ne peuvent pas répondre. Une première action consensuelle consiste à donner accès à des subventions aux milieux non subventionnés. Cela peut être transitoire, en attendant une conversion de toutes les places non subventionnées en places subventionnées. Il est aussi question d'augmenter le nombre d'enfants à besoins particuliers qui peuvent être accueillis dans un même milieu, y compris en milieu familial.

Une intervenante de la région de Laval, Montréal et Montérégie souligne que son principal obstacle n'est pas financier, comme elle a accès à des subventions, mais relève de la rareté des ressources humaines spécialisées. Le salaire du personnel éducatif spécialisé est un frein à la rétention des ressources spécialisées dans les SGEE, les salaires étant plus attractifs dans les réseaux scolaires, de la santé et des services sociaux. Certaines personnes soulignent néanmoins que même dans le réseau de la santé et des services sociaux, les personnes-ressources spécialisées sont rares et peu disponibles. Une intervenante dit que le contexte actuel contraint les éducatrices spécialisées disponibles à compenser le manque de personnel, ce qui leur laisse moins de temps pour accompagner les enfants à besoins particuliers.

Plusieurs personnes argumentent en faveur du partage de ressources avec ces réseaux, mais soulignent que les ententes de collaboration devront être plus formelles et mieux huilées. Les ressources spécialisées doivent aussi être plus mobiles, se déplacer dans les milieux plutôt que les parents vers les services. Le partage de ressources devrait aussi faciliter l'accès à une

diversité d'expertises (psychoéducateurs, physiothérapeutes, ergothérapeutes, orthophonistes).

« Un intervenant pourrait être rattaché à plusieurs institutions ou dans une seule organisation avec des ententes de services. Ça permettrait de suivre les enfants, de partager les coûts et de retenir la main-d'œuvre qui a accès à un horaire de travail plus stable. »

- Personne consultée le 25 mai 2021, Bas-Saint-Laurent et Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine

Selon la taille et les besoins des milieux, une ressource spécialisée partagée dans le réseau d'un BC, et se déplaçant dans un service de garde une à deux journées par semaine, pourrait être suffisante. Mais ailleurs, la présence d'une ressource à temps plein semble nécessaire. Plusieurs considèrent que chaque installation devrait recevoir une subvention pour l'embauche d'une éducatrice spécialisée à temps plein. En résumé, la tendance générale est en faveur du partage des ressources spécialisées pour les milieux à faible densité et pour les expertises pointues, mais à la fois d'une embauche et d'un maintien de techniciennes en éducation spécialisée (TES) au sein des grandes installations.

#### 4.2.3. Accélérer le diagnostic et soutenir les milieux qui accueillent des enfants en attente d'un diagnostic

Actuellement, en Gaspésie, Bas-Saint-Laurent et Îles-de-la-Madeleine, il faut compter « de 24 à 36 mois pour qu'un bébé soit vu par un professionnel ». Mais de très longs délais de diagnostic sont observés dans toutes les régions du Québec. Les enfants qui accèdent à un SGEE à l'âge de deux ans n'ont pas toujours le temps d'obtenir un diagnostic avant l'entrée à l'école, même si un problème de développement est perçu très rapidement. Des mesures complémentaires à l'offre de places supplémentaires et des solutions aux problèmes de pénurie peuvent néanmoins accélérer la réponse aux besoins. Comme on l'a évoqué précédemment, il est possible de faire en sorte que des ressources spécialisées soient déjà disponibles dans les installations, pour que les enfants en attente de leur diagnostic puissent bénéficier de services adaptés. Actuellement, les décisions prises en vertu des mesures d'accompagnement exceptionnelles<sup>17</sup> ne comblent pas entièrement les besoins des enfants, et ces décisions arrivent tardivement. Le soutien à l'enfant en attente de diagnostic entraîne « des retards dans les différentes tâches et responsabilités du personnel présent ». Plusieurs personnes suggèrent aussi d'envisager un financement spécifique aux démarches de dépistage et à tout le processus qui précède le diagnostic. Il est aussi question de mieux informer les parents des ressources accessibles pour leur permettre de faire des choix éclairés. Dans certains cas, aller chercher un diagnostic au privé peut porter fruit.

---

<sup>17</sup> Gouvernement du Québec. « Mesure exceptionnelle visant l'intégration des enfants handicapés dans les services de garde ». <https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/personnes-handicapees/aide-financiere-integration-enfants-handicapes-services-garde>.

De manière générale, la stratégie québécoise de dépistage précoce, aussi appelée Agir tôt<sup>18</sup>, suscite beaucoup d'espoir. Le programme fonctionne déjà bien dans la région Chaudière-Appalaches, mais une personne de Côte-Nord et Saguenay–Lac-Saint-Jean précise que « tous les acteurs ne sont pas toujours au courant de son fonctionnement et que son déploiement est inégal [d'un territoire à l'autre]. »

#### 4.2.4. Assouplir ou revoir les modalités de financement et de gestion administrative en lien avec les services adaptés aux enfants présentant des besoins particuliers

La réduction du délai d'obtention d'une subvention de service pour un enfant présentant des besoins particuliers est un souhait fréquemment exprimé chez les personnes consultées. Il est aussi question de ne pas avoir à refaire d'année en année la demande d'une mesure exceptionnelle, et de voir les demandes reçues en temps réel, « puisque les besoins des enfants évoluent en fonction de leur situation<sup>19</sup> ». La mesure exceptionnelle serait difficile à obtenir et le formulaire, trop long à remplir et trop complexe. Une personne du regroupement régional Laurentides, Lanaudière et Outaouais demande que la mesure exceptionnelle soit disponible pour les milieux familiaux. Dans cette même région, une personne suggère qu'une « enveloppe budgétaire dédiée à l'encadrement pédagogique » s'ajoute à l'éventail des subventions.

Dans plusieurs régions, les personnes consultées demandent de couvrir des besoins plus larges que ceux des enfants handicapés, par exemple des enfants présentant des troubles du spectre de l'autisme. Il est donc important de renommer le document *Demande de subvention pour enfant handicapé* pour parler « d'enfant à besoins particuliers » : il suscitera ainsi moins de réticence des parents. De plus, les montants de cette subvention qui sont dédiés aux besoins matériels devraient pouvoir être investis autrement (par exemple, pour un enfant avec un trouble du spectre de l'autisme qui n'a pas forcément de besoin matériel).

Les avis divergent sur le mode de financement du soutien aux enfants à besoins particuliers. En Chaudière-Appalaches et Capitale-Nationale, une personne trouve préférable de subventionner les enfants plutôt que les installations, pour que ces enfants n'aient pas à changer de service de garde pour bénéficier du soutien adéquat. Mais une majorité de personnes consultées exprime une préférence pour un financement à l'embauche de personnel éducatif spécialisé à temps plein, de manière permanente et « en fonction d'un ratio de TES / enfant ».

---

<sup>18</sup> Ministère de la Santé et des Services Sociaux. « Programme Agir tôt ».

<https://www.msss.gouv.qc.ca/professionnels/jeunesse/programme-agir-tot/>. Le Programme Agir tôt repose sur le déploiement, à l'échelle du Québec, d'une plateforme informatique qui donnera accès aux parents à des questionnaires permettant l'évaluation du profil développemental de leur enfant.

<sup>19</sup> À l'heure actuelle, les demandes sont acceptées en septembre uniquement. Pour les enfants qui arrivent plus tard, le délai est très long.

« Chaque CPE devrait recevoir une subvention pour pouvoir faire l'embauche d'une éducatrice spécialisée. Cela permettrait d'éviter que les éducatrices soient dépassées dans certaines situations, et permettrait une meilleure rétention du personnel. »

- Personne consultée le 26 mai 2021, Laval, Montréal et Montérégie

Certaines voix s'expriment aussi pour une augmentation des montants des subventions disponibles, et demandent que « le ratio des heures de soutien allouées par enfant tienne aussi compte du nombre d'enfants à besoins particuliers reçus ».

« La subvention de 6 500 \$, ce n'est pas beaucoup de sous pour ajouter une personne-ressource formée. Cela entraîne qu'à 20 heures / semaine : les ressources ne sont pas là quand on en a des besoins. »

- Personne consultée le 28 mai 2021, Centre-du-Québec, Estrie et Mauricie



# PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DU MONDE MUNICIPAL

## 1. De la flexibilité pour innover et adapter les services aux réalités locales

Souplesse et flexibilité. Les deux notions reviennent à plusieurs reprises dans les propos des personnes consultées. Pour les élu·es municipaux, les principaux freins au développement de places dans les services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) relèvent des moyens financiers, des exigences législatives et réglementaires, de même que de la bureaucratie ministérielle. Ces élu·es mettent donc de l'avant la nécessité d'innover et d'adapter les services de garde éducatifs à l'enfance aux besoins spécifiques de chacune des régions et aux réalités locales. Les personnes consultées proposent à cet effet d'assouplir les contraintes légales et administratives pour encourager l'innovation et faciliter la création de places (1.1), et pour trouver des solutions adaptées aux besoins des municipalités (1.2).

### **1.1. Assouplir les contraintes légales et administratives pour faciliter la création de places**

De l'avis des personnes consultées, la rigidité des normes de même que la complexité et les délais des processus administratifs freinent le développement de nouvelles places. Certaines personnes précisent à ce titre que les responsables de garde en milieu familial ou les garderies privées ont peu ou pas d'accompagnement et peuvent se décourager, surtout lorsqu'elles tentent leur chance lors d'un premier appel de projets.

Pour les municipalités, les processus légaux et administratifs apparaissent trop contraignants, que ce soit pour faciliter l'agrandissement d'une installation ou encore pour accompagner la construction d'une nouvelle installation. Par exemple, les délais d'approbation entre la soumission d'un projet et sa concrétisation sont souvent trop longs, augmentant ainsi les coûts de construction d'une installation. Certaines municipalités regrettent également de ne pas pouvoir offrir des locaux municipaux pour l'ouverture de services de garde ou pour accommoder des milieux forcés de se relocaliser de manière permanente ou temporaire, et d'être limitées dans leurs opportunités avec des actrices et acteurs privés pour développer de nouvelles places.

Afin d'encourager le développement d'idées nouvelles et innovantes permettant la création de places de garde, les personnes consultées souhaitent pouvoir mettre en œuvre des projets temporaires ou pilotes. Plusieurs pistes de solution sont proposées pour assouplir les contraintes légales et administratives et faciliter la création rapide de places, soit : permettre l'ouverture d'un service de garde en milieu familial en dehors de la résidence privée d'une RSG; permettre l'utilisation de locaux municipaux comme lieux de garde; supprimer les dates fixes pour les appels de projets; réduire le nombre d'étapes pour construire un CPE; permettre d'augmenter le nombre maximal d'installations par permis ainsi que le nombre d'enfants admissibles par installation; et envisager l'offre de services à horaires atypiques pour combler des besoins ponctuels.

Parmi ces solutions, l'idée d'offrir des locaux municipaux libres aux services de garde revient dans tous les groupes de discussion.

« *Les municipalités peuvent mettre à la disposition des services de garde des locaux municipaux libres (centres communautaires ou autre) de manière temporaire pour que les places attribuées soient disponibles temporairement. Pour ce faire, il est souhaitable que le MFA assouplisse ses exigences afin que les locaux en question ne soient pas systématiquement disqualifiés alors qu'ils pourraient permettre de fournir de manière immédiate une solution au manque de places.* »

- Personne participante, consultation du monde municipal, milieu urbain<sup>20</sup>, 4 juin 2021

Ainsi, en collaborant avec les bureaux coordonnateurs (BC), les municipalités peuvent faciliter l'ouverture de milieux familiaux dans des locaux municipaux disponibles, qui sont parfois mieux situés que les résidences privées. On mentionne aussi l'idée de permettre la cohabitation de plusieurs RSG dans une même installation.

Assouplir les règles favoriserait donc le partage de ressources pour les milieux familiaux en particulier, qui ont de la difficulté à survivre alors qu'ils revêtent une importance capitale dans les secteurs ruraux. En effet, même si chacun a son local au sein d'un plus grand bâtiment, le partage des aires communes est envisagé comme une idée très intéressante, surtout si les locaux admissibles peuvent être des locaux communautaires ou autres. Chez les CPE aussi, le partage d'installations de loisirs (piscine, parcs, etc.) est vu favorablement.

---

<sup>20</sup> À l'inscription, les élus et éeues municipaux devaient spécifier si la municipalité représentée appartient à un milieu de type rural ou urbain. Lors de la consultation, les personnes étaient regroupées en fonction de cette typologie.



*[Permettre à deux ou trois RSG de se regrouper dans un même édifice], c'est bénéfique pour les familles, les enfants, les municipalités. Pour les RSG, ce serait une magnifique opportunité de pouvoir s'entraider lors de défis à surmonter (avoir une oreille pour te confier, te défouler, chercher du soutien, chercher conseil). Ce serait un échange de ressources précieuses grandement désiré, compte tenu de leur statut d'emploi autonome.*



- Personne participante, consultation du monde municipal, milieu rural, 4 juin 2021

Un autre exemple d'innovation est de permettre aux CPE de revoir la composition des groupes et des tranches d'âge accueillis, notamment afin de créer plus de places pour les poupons si cela est nécessaire. Cette proposition serait encore plus pertinente depuis la création de la maternelle 4 ans.

En milieu rural, on mentionne qu'un dépôt de projets en continu pourrait aider à mieux cibler les opportunités et les besoins locaux.

Il est aussi question de rendre plus flexible le ratio des groupes d'âge afin de permettre aux RSG d'accueillir suffisamment d'enfants pour demeurer profitables ou opérationnels, et de modifier la façon de calculer les places quand une RSG ouvre un service avec son ou ses propres enfants. Ces propos des élu·es et élus municipaux font écho à ceux entendus à l'occasion des consultations régionales.

Finalement, au chapitre des idées innovantes, un groupe amène l'idée de créer des ponts entre les services de garde et les résidences pour personnes âgées, ou encore de favoriser des collaborations avec les petits et les grands employeurs (hôpitaux, entreprises, etc.). Un autre groupe propose de reprendre certains succès du modèle scolaire et de les adapter à la réalité des SGEE. Pour les personnes consultées, les idées ne manquent pas; il suffit de se donner les moyens de les exploiter.

## **1.2. Des solutions adaptées aux besoins des municipalités**

Chaque municipalité a ses propres besoins. Les personnes consultées déplorent ainsi que les normes soient uniformes entre les milieux urbains et ruraux. Le manque de flexibilité des critères ne permet pas une modulation de la répartition des places sur le territoire, notamment en milieu rural.



*On remarque une concentration des places dans les grands centres. La MRC a donc de la difficulté à offrir le service nécessaire en matière d'occupation du territoire et d'éloignement. Par exemple, un parent qui travaille à 45 minutes ou une heure de voiture de sa maison va choisir une place en ville près du travail pour ne pas arriver en retard avec le trafic.*



- Personne participante, consultation du monde municipal, milieu rural, 4 juin 2021

En milieu rural, les personnes consultées observent qu'il y a peu ou pas de CPE. Il est difficile de démarrer de nouvelles installations plus petites étant donné les investissements requis et aussi parce que les démarches administratives sont rébarbatives. Les milieux familiaux et privés rencontrent aussi des difficultés financières : les salaires sont trop bas et ce n'est pas assez payant pour les responsables. Pour les milieux familiaux spécifiquement, certaines places sont disponibles, mais non comblées, étant donné les locaux municipaux qui sont en attente d'approbation ou disqualifiés. Dans le secteur privé, le temps d'attente pour le remboursement du crédit d'impôt pour frais de garde est long pour les familles qui ont peu de moyens financiers. Enfin, on évoque comme défi le coût des terrains (qui appartiennent à des particuliers ou qui sont publics), auquel le soutien financier disponible ne semble pas correspondre pour pouvoir se les procurer et les mettre au service des SGEE.

Le secteur rural a besoin des milieux familiaux de proximité pour éviter les longues distances à parcourir. Ce secteur a besoin de flexibilité en ce qui concerne les règles et les modèles pour pouvoir adapter ses services. Il lui est indispensable de pouvoir développer des modèles à plus petite échelle pour permettre d'avoir des services appropriés aux besoins des familles selon leurs particularités.

Les élus et élus consultés souhaitent avoir à leur disposition les moyens de proposer des solutions adaptées aux municipalités. Elles et ils souhaitent également que les ressources soient mieux réparties à l'échelle des territoires.

## 2. De la complémentarité et des rôles bien définis entre le gouvernement, les municipalités et les partenaires du réseau

Leadership, coordination et complémentarité. Ces trois notions sont clairement mentionnées par les personnes consultées, qui identifient plusieurs niveaux de responsabilité entre : le gouvernement, les municipalités, et les autres partenaires du réseau. Déjà impliquées pour plusieurs d'entre elles dans le soutien aux SGEE, les municipalités estiment que les leviers sont davantage entre les mains du Ministère. Selon elles, le gouvernement devrait dès lors se concentrer en priorité sur la création de places, la valorisation des métiers de la petite enfance et l'accompagnement des actrices et acteurs du réseau (2.1). Les municipalités se disent également prêtes à collaborer avec le Ministère et avec les actrices et acteurs du réseau afin

de partager leur connaissance des territoires et de mobiliser les partenaires locaux et régionaux (2.2).

## 2.1. Le Ministère : un rôle de création et de pérennisation des places en SGEE, de rétention de la main-d'œuvre et d'accompagnement des actrices et acteurs du réseau

### 2.1.1. Mieux planifier le développement du réseau pour ne pas perdre de places

Plusieurs personnes rappellent que les municipalités n'ont pas les moyens légaux ni financiers pour résoudre le problème de places subventionnées dans les services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) et que leur pouvoir d'action est limité. Selon les personnes participantes, le contexte législatif donne la responsabilité de la création de places au ministère de la Famille, qui doit non seulement créer des places, mais travailler à les pérenniser.

Les élu·es expriment de l'exaspération dans la mesure où elles et ils n'ont aucun levier de planification du développement du réseau, qui relève également du Ministère. Leurs territoires ne peuvent actuellement se passer d'aucune place. Conséquemment, le développement du réseau doit être pensé pour favoriser la complémentarité et non la compétition entre les milieux de garde, de manière à éviter les fermetures.

Les personnes des milieux urbains identifient la coexistence d'une diversité de milieux et le manque de coordination entre les milieux de garde comme des sources de problèmes, dont l'iniquité pour les familles qui paient des frais de garde élevés dans les milieux non subventionnés et l'exode du personnel éducatif vers les CPE. Dans les faits, les services de garde peuvent être mis en compétition les uns avec les autres, pour la rétention de la clientèle autant que celle du personnel éducatif.



*Certaines places ont été octroyées en 2009 sur notre territoire et ne se sont jamais concrétisées. Une garderie privée de 80 places s'est installée. Mais le CPE va se créer grâce à un nouveau financement et cela risque d'aboutir à la fermeture du milieu privé.*



- Personne participante, consultation du monde municipal, milieu urbain, 4 juin 2021

Quelques personnes disent par ailleurs qu'il faut privilégier le modèle des CPE et la conversion des places disponibles en places subventionnées. Deux personnes encouragent plutôt la diversité des types de services de garde pour que les parents puissent choisir.

### 2.1.2. Pour une main-d'œuvre valorisée, condition essentielle au développement du réseau

Le désir de pallier la pénurie de main-d'œuvre en petite enfance est un autre enjeu prioritaire des personnes consultées. Il ne semble pas y avoir suffisamment d'inscriptions à la formation au collégial pour croire que cela va se résorber avec le temps. Les personnes diplômées auraient par ailleurs tendance à ne pas rester dans leur milieu de stage ou à se réorienter vers le milieu scolaire, comme l'ont soulevé les consultations régionales.



*Aux Îles-de-la-Madeleine, un projet novateur a été déployé pour la mise en place d'un service de garde privé en collaboration avec les entreprises. Mais à l'issue du projet, deux ans après la mise en place, il y a déjà un problème de main-d'œuvre et de financement. Il est nécessaire que les ministères se parlent...*



- Personne participante, consultation du monde municipal, milieu urbain, 4 juin 2021

Les élues et élus soulignent l'importance de reconnaître le personnel éducatif et de valoriser la profession. Pour elles, le Ministère joue un rôle important à cet effet, entre autres pour le financement. Un programme d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre dans les régions serait dès lors utile.

### 2.1.3. Un accompagnateur indispensable pour le réseau

Plusieurs personnes consultées expriment le souhait que le Ministère ne se cantonne pas à son rôle de gardien ou de surveillant, mais accompagne davantage les SGEE en cernant avec eux des objectifs clairs. Il serait intéressant, comme le précisent plusieurs personnes consultées, que le Ministère fasse connaître aux municipalités les leviers disponibles, pour leur permettre de s'inscrire dans un continuum d'accompagnement des milieux et des familles, et leur permettre de jouer un rôle d'information auprès des citoyennes et des citoyens.

## 2.2. Le monde municipal : un acteur au plus près des partenaires et des besoins locaux

La clarification des responsabilités et des leviers à la portée des actrices et acteurs municipaux a occupé une bonne partie des discussions. Les municipalités souhaitent être impliquées au bon moment et en fonction de leurs expertises pour permettre que les places octroyées soient offertes de façon adaptée aux réalités locales.

### 2.2.1. Les diverses facettes du rôle de partenaire municipal

La majorité des élu·es et élus municipaux consultés se perçoivent comme des partenaires du réseau, dont l'action est complémentaire à celle du Ministère, en soutien et en accompagnement des services de garde.

« Les municipalités sont complémentaires aux leviers gouvernementaux : on accompagne les projets depuis des années et c'est efficace. Le gouvernement doit créer des places et valoriser la profession. »

- Personne participante, consultation du monde municipal, milieu urbain, 4 juin 2021

Certaines personnes mentionnent leur volonté d'augmenter leur pouvoir d'action. Une d'elles exprime le souhait d'un « leadership partagé », une autre dit que « le monde municipal veut se mobiliser », qu'il faut donner « plus de pouvoir aux municipalités », que la municipalité doit être « au cœur » du réseau, et que son rôle est « central ». Toutefois, la tendance générale porte davantage sur l'importance de donner de la flexibilité aux municipalités pour qu'elles trouvent des solutions adaptées à leur réalité. Car actuellement, elles se sentent limitées dans leur capacité d'agir.

Pour ne pas perdre les places octroyées, les municipalités précisent qu'elles peuvent aider les SGEE en prêtant temporairement des locaux municipaux et en accompagnant les SGEE dans le cadre des projets de construction.

Voici quelques facettes du rôle perçu pour les municipalités. Les deux premières facettes sont les plus structurantes et sont développées dans les sections suivantes :

- Rôle de participation à l'établissement du portrait des besoins sur le territoire en vue d'une connaissance pointue du milieu;
- Rôle de mise en réseau et de mobilisation des actrices et acteurs, ainsi que des partenaires locaux et régionaux;
- Rôle de planification, d'offre et d'attribution de terrains ou de locaux, de manière permanente ou temporaire, et collaboration en matière de zonage.

Les personnes élues provenant des milieux urbains voient aussi les incitatifs à l'adaptation des résidences privées et au démarrage de milieux familiaux comme des leviers à renforcer. Certains de ces leviers sont souvent mis en place par les municipalités elles-mêmes.



*Dans notre ville, on donne mille dollars à une personne qui veut ouvrir une garderie en milieu familial. On lui donne la formation gratuite. À date, on a neuf personnes prêtes à ouvrir pour septembre. L'argent permet de s'installer, d'acheter des jouets... C'est le moyen le plus rapide d'« éteindre l'incendie ».*



- Personne participante, consultation du monde municipal, milieu urbain, 4 juin 2021

En effet, quelques personnes mentionnent que les municipalités peuvent déjà offrir ces incitatifs à l'ouverture de services de garde familiaux : subvention au démarrage, bourse de formation, aide pour trouver les locaux ou adapter la résidence, etc. D'autres incitatifs de nature financière de la part du Ministère seraient également gagnants pour encourager l'augmentation du nombre d'installations, et pour inciter la création de petites installations dans les milieux ruraux. Il pourrait s'agir de primes d'éloignement au personnel éducatif, comme on en octroie au personnel soignant, pour couvrir le territoire québécois.

Certaines idées plus marginales sont ressorties pour illustrer d'autres rôles que peuvent jouer les municipalités, soit : user de leur pouvoir de taxation; fournir des services d'entretien moyennant une rétribution; faire en sorte que les MRC et les municipalités puissent être impliquées dans le déploiement et l'attribution des places; exercer des pressions par le biais d'une représentation auprès du Ministère pour soutenir les milieux dans leurs revendications.

#### 2.2.2. Un rôle de participation à l'établissement du portrait des besoins

Les personnes consultées considèrent que les données par territoire sur le besoin de places manquent de précision et d'analyse. Plusieurs soulignent le fait que les données officielles du Ministère ne concordent pas avec ce qui est constaté sur le terrain. Les avis ne sont pas unanimes sur l'échelle de données la plus utile et souhaitable, entre des données locales, régionales ou autres.

Les municipalités veulent mettre à profit leur connaissance approfondie des besoins, des synergies du milieu, du déplacement et de l'arrivée de nouvelles familles, etc. Elles veulent être impliquées plus tôt dans l'élaboration des portraits territoriaux et contribuer à l'établissement des priorités d'investissement, notamment dans les petites municipalités.



*Les municipalités sont responsables de l'aménagement de leur territoire et connaissent les besoins : elles devraient être associées en amont. Actuellement, elles n'interviennent pas au bon moment et sont sollicitées trop tard. Les solliciter en amont permettrait d'avoir un développement en adéquation avec les besoins réels.*



- Personne participante, consultation du monde municipal, milieu urbain, 4 juin 2021

### 2.2.3 Un rôle de mise en réseau et de mobilisation des actrices et acteurs, ainsi que des partenaires locaux et régionaux

De façon générale, la division des rôles entre le Ministère et les municipalités n'est pas remise en question par les personnes consultées.



*Il ne faut pas que les villes se retrouvent avec tout le fardeau. Elles doivent être bien accompagnées par le Ministère pour offrir des ressources (humaines, matérielles, financières, etc.).*



- Personne participante, consultation du monde municipal, milieu rural, 4 juin 2021

La tendance générale veut que les municipalités et les MRC puissent favoriser la communication entre les actrices et acteurs du réseau, et exercer un leadership en matière de partenariat et de mobilisation auprès des actrices et acteurs locaux et régionaux. Elles peuvent rassembler ces personnes et jouer un rôle de concertation locale entre les partenaires du réseau, notamment par le biais de l'élaboration de la politique familiale. Une personne consultée considère en revanche que ce rôle de leadership auprès des partenaires régionaux revient plutôt au Ministère.

### 2.2.4. Une meilleure coordination des efforts qui ouvre la possibilité à d'autres collaborations

Pour les personnes consultées, la coordination des efforts est à repenser pour favoriser une meilleure concertation entre les principaux acteurs et actrices du réseau afin de clarifier leurs rôles et de concentrer leurs efforts autour des défis les plus urgents.

Les personnes consultées observent un manque de communication et de partage d'information entre partenaires de divers niveaux : du bureau coordonnateur vers la municipalité, du Ministère vers les municipalités, entre les ministères, des municipalités ou du Ministère vers les parents et la population.

Une personne mentionne que la clé pour augmenter l'efficacité du réseau réside dans la mise en place d'une coordination active et rapide entre les ministères concernés. Une autre propose que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) favorise cette coordination par le biais des conférences administratives régionales (CAR) pour asseoir les partenaires à une même table.

Pour plusieurs, il faut renforcer, mieux intégrer et coordonner le rôle des comités consultatifs (CCO). Une personne mentionne qu'il n'y a pas de représentation régionale des CCO et que cette lacune nuit à l'acquisition d'une connaissance fine de la région. Une autre personne les considère peu autonomes et croit qu'ils ne disposent pas des outils nécessaires pour prendre des décisions éclairées. En milieu rural, certaines personnes suggèrent de transformer le

mandat des CCO et de revoir leur composition pour mieux représenter la diversité des territoires d'une MRC.

Dans les groupes ruraux et urbains, le sujet de la collaboration avec les bureaux coordonnateurs (BC) est revenu à quelques reprises. Une personne d'un milieu rural propose d'améliorer la collaboration avec les BC et de reconnaître leur expertise. Une autre affirme qu'ils devraient assurer la supervision de situations exceptionnelles, par exemple l'ouverture d'un service de garde en milieu familial par deux ou plusieurs RSG dans un même local municipal. Une autre personne estime que les BC devraient gérer des dossiers plus larges, comme le nombre d'installations possibles à développer et le nombre d'enfants admissibles. En milieu urbain, on parle de revisiter les tâches des BC, de mieux les encadrer et d'accompagner les BC dans l'exercice de leurs responsabilités.

Finalement, toujours en ce qui concerne la collaboration, les discussions portent souvent sur l'élargissement des partenariats pour favoriser des alliances avec d'autres organismes, notamment des organismes communautaires, des entreprises, des commerces, des résidences pour personnes âgées, ou encore des municipalités voisines.

# Annexe 1 : Déroulement sommaire des consultations régionales

Animation principale INM : Nancy Roberge.

Temps	Activité
5 minutes	<p><b>Mot de bienvenue</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Mathieu Lacombe, ministre de la Famille</li> </ul>
10 minutes	<p><b>Introduction</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Présentation des objectifs de la consultation et du déroulement général</li> <li>• Présentation de l'INM</li> <li>• Présentation de la charte de participation</li> <li>• Présentation technique de l'outil Zoom</li> </ul>
5 minutes	<p><b>Animation « brise-glace »</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les personnes participantes sont invitées à répondre à une question dans l'outil Converser.</li> <li>• Question posée : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>En un mot, qu'est-ce qui vous motive à participer à la rencontre d'aujourd'hui?</i></li> </ul> </li> </ul>
5 minutes	<p><b>Présentation d'une vidéo sur les enjeux et questions de la consultation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>L'animatrice principale</b> complète l'information de la vidéo par des éléments pertinents du Cahier de consultation (enjeux et questions).</li> </ul>
55 minutes	<p><b>Travail en sous-groupes sur un premier axe</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les personnes participantes sont divisées en sous-groupes de six à huit personnes dans différentes salles Zoom</li> <li>• <b>Premier tour de table.</b> L'animateur secondaire demande aux personnes participantes de se présenter et de répondre à la première question : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Quels éléments de l'état de situation et quels enjeux vous semblent les plus préoccupants dans votre région?</i></li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Deuxième tour de table.</b> L'animateur invite les personnes participantes à répondre à la question suivante (en mode remue-méninges et sans commenter les réponses des autres) : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Quelles pistes de solution concrètes proposez-vous afin de répondre à ces enjeux?</i></li> </ul> </li> <li>● Les personnes participantes sont ensuite invitées à choisir une personne porte-parole qui sera chargée de rapporter en séance plénière les deux pistes de solution les plus porteuses ou urgentes par thème, qui seront rappelées au troisième tour de table.</li> <li>● <b>Troisième tour de table.</b> L'animateur invite les personnes participantes à répondre à la question suivante (en commentant, regroupant et analysant les propositions des autres) : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Parmi les pistes de solution envisagées pour chacun des thèmes abordés, laquelle vous semble la plus porteuse ou urgente à développer?</i></li> </ul> </li> </ul>
10 minutes	<b>Pause</b>
55 minutes	<b>Travail en sous-groupes sur un deuxième axe</b>  Même formule que pour la première séance en sous-groupes avec les mêmes questions, mais sur un axe de consultation différent et avec des personnes différentes.
30 minutes	<b>Plénière de mise en commun</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Pour chaque axe (1 / 2 / 3 / 4) :</b> les porte-paroles volontaires présentent les éléments relevés pour chaque axe. Le temps de plénière étant limité, les porte-paroles sont invités à ne pas prendre plus d'une minute pour s'exprimer et à compléter les propos des autres personnes.</li> <li>● Si le temps le permet, l'animateur sollicite les réactions des personnes n'ayant pas participé à la réflexion sur chacun des axes, en les invitant à réagir et à ajouter des compléments d'information.</li> </ul>
5 minutes	<b>Conclusion</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Information sur les prochaines étapes de la consultation</li> <li>● Remerciement pour la participation</li> </ul>

## Annexe 2 : Déroulement sommaire de la consultation du monde municipal

Animation principale INM : Julie Caron-Malenfant.

Temps	Activité
25 minutes	<p><b>Mots de bienvenue</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• M. Mathieu Lacombe, ministre de la Famille</li> <li>• M<sup>me</sup> Andrée Laforest, ministre des Affaires municipales et de l'Habitation</li> <li>• Représentant de l'Union des municipalités du Québec (UMQ)</li> <li>• Représentant de la Fédération québécoise des municipalités (FQM)</li> </ul>
5 minutes	<p><b>Introduction</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Présentation des objectifs de la rencontre et du déroulement général</li> <li>• Présentation de l'INM</li> <li>• Présentation de la charte de participation</li> <li>• Présentation technique de l'outil Zoom</li> </ul>
5 minutes	<p><b>Animation « brise-glace »</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les personnes participantes sont invitées à répondre à une question publiée dans l'outil Converser et à réagir au même endroit : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>En un mot, qu'est-ce qui vous motive à participer à la rencontre d'aujourd'hui?</i></li> </ul> </li> <li>• Les personnes participantes sont invitées à lever la main si elles ont une photo d'enfant visible depuis leur bureau.</li> </ul>
5 minutes	<p><b>Présentation d'une vidéo sur les enjeux et questions de la consultation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>L'animatrice principale</b> complète l'information de la vidéo par des éléments pertinents du Cahier de consultation (enjeux et questions).</li> </ul>
20 minutes	<p><b>Présentation par Espace MUNI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Doreen Assad</b>, présidente d'Espace MUNI et mairesse de Brossard</li> <li>• <b>Isabelle Lizée</b>, directrice générale d'Espace MUNI</li> <li>• <b>Nathalie Simard</b>, coordonnatrice famille et enfants à besoins particuliers</li> </ul>

	Présentation de bonnes pratiques en matière de politique municipale et de services de garde, et présentation des résultats de la démarche de chacune dans ce domaine.
10 minutes	<b>Pause</b>
75 minutes	<p><b>Travail en sous-groupes sur les leviers et les freins</b></p> <p>Les personnes participantes sont divisées en plus petits groupes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Groupes milieux ruraux</li> <li>• Groupes milieux urbains</li> </ul> <p>Dans chaque groupe, les personnes participantes échangent sur les questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Quels sont les freins qui vous empêchent de mieux contribuer à la création de places en services de garde éducatifs à l'enfance?</i></li> <li>• <i>Quels leviers sont à votre portée pour accélérer la création des places?</i></li> <li>• <i>Quelles sont les conditions à mettre en place pour les activer? Par vous-mêmes et par des partenaires complémentaires à votre action (p. ex., le ministère de la Famille, etc.).</i></li> </ul>
30 minutes	<p><b>Plénière de mise en commun</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les porte-paroles volontaires présentent les éléments importants de leur sous-groupe. Le temps de plénière étant limité, les porte-paroles sont invités à ne pas prendre plus d'une minute pour s'exprimer et à compléter les propos des autres personnes.</li> <li>• Si le temps le permet, l'animateur sollicite les réactions des autres personnes.</li> </ul>
5 minutes	<p><b>Conclusion</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Information sur les prochaines étapes de la consultation</li> <li>• Remerciement pour la participation</li> </ul>



Consultation municipale

A word cloud of French terms in blue, centered around the word "Solutions". The words vary in size and are arranged in a roughly circular pattern. The largest word is "Solutions". Other prominent words include "Familles", "Attractivité", "Avenir", and "Déresse". Smaller words include "Partenariat", "Communauté", "Économie", "Sociale", "Relève", "Atypicité", "Attraction", "Espoir", "Réponses", "Exode", "Mixité", "Modulation", "Innovation", "Territoire", "Ressources", and "Changement".

**Solutions**

Familles

Partenariat

Communauté

Économie

Sociale

Relève

Atypicité

Attraction

Attractivité

Espoir

Déresse

Avenir

Exode

Mixité

Modulation

Changement

Innovation

Territoire

Réponses

Ressources



---

**INM**

5605, avenue de Gaspé, bureau 404  
Montréal (Québec) H2T 2A4

Téléphone : 1 877 934-5999

Télécopieur : 514 934-6330

Courriel : [inm@inm.qc.ca](mailto:inm@inm.qc.ca)

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