

CHAPITRE 4

Qualité des services de garde éducatifs à l'enfance

Audit de performance

Ministère de la Famille

EN BREF

Au Québec, tout enfant a le droit, dans la limite des ressources et places disponibles, de recevoir des services de garde éducatifs personnalisés de qualité. De plus, la fréquentation d'un service de garde de bonne qualité conduit à de meilleurs résultats lors des étapes ultérieures de la vie.

Or, près de 30 % des installations de centres de la petite enfance (CPE) et de garderies dont la qualité éducative a été évaluée par le ministère de la Famille ont échoué à l'évaluation et les actions correctives mises en place sont insuffisantes. Par exemple, le ministère n'a pas reçu environ le tiers des plans d'action qui devaient lui être transmis et une grande part de ceux qu'il a reçus était de qualité insatisfaisante.

Par ailleurs, le déclin du ratio de personnel éducateur qualifié se poursuit. La proportion de services de garde éducatifs en installation qui n'atteignaient pas le ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois est passée de 32 % à 46 % entre 2018 et 2023.

De plus, le traitement des plaintes relatives aux services de garde éducatifs en installation réalisé par le ministère de la Famille ne permet pas de gérer adéquatement les risques. Effectivement, la priorisation des plaintes ne repose pas sur des balises formelles et le ministère n'intervient pas toujours en temps opportun. D'autre part, ses interventions sont insuffisantes pour prévenir les manquements fréquents à l'égard de la santé et de la sécurité des enfants.

Enfin, le ministère ne s'assure pas que la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus est suffisante. En effet, il n'a pas entrepris l'évaluation de la qualité éducative de ces services de garde ni planifié quand elle débutera. De plus, ses travaux visant à harmoniser les pratiques des bureaux coordonnateurs chargés d'assurer la conformité légale des services de garde éducatifs en milieu familial avancent lentement et ne couvrent pas certains aspects importants.

CONSTATS

1

Près de 30 % des installations de services de garde dont la qualité éducative a été évaluée ont échoué, et les actions correctives mises en place sont insuffisantes.

2

Le déclin du ratio de personnel éducateur qualifié se poursuit.

3

Le traitement des plaintes réalisé par le ministère de la Famille ne permet pas de gérer adéquatement les risques, et ses interventions sont insuffisantes pour prévenir les manquements fréquents relatifs à la santé et à la sécurité des enfants.

4

Le ministère de la Famille ne s'assure pas que la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnu est suffisante.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

Carl Pelletier

Directeur d'audit

Marc-Étienne Arsenault

Emmanuelle Bailly

Monica Courville

Nathalie Savard

Louis-Philippe Savoie

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint

SIGLES

BC	Bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial
CPE	Centre de la petite enfance
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RSGE	Responsable d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
Près de 30 % des installations de services de garde dont la qualité éducative a été évaluée ont échoué, et les actions correctives mises en place sont insuffisantes.	10
Le déclin du ratio de personnel éducateur qualifié se poursuit.	17
Le traitement des plaintes réalisé par le ministère de la Famille ne permet pas de gérer adéquatement les risques, et ses interventions sont insuffisantes pour prévenir les manquements fréquents relatifs à la santé et à la sécurité des enfants.	22
Le ministère de la Famille ne s'assure pas que la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus est suffisante.	30
Recommandations.....	35
Commentaires de l'entité auditée.....	36
Renseignements additionnels.....	39

Voyez aussi les observations de la commissaire au développement durable sur le sujet.

MISE EN CONTEXTE

1 Au Québec, les services de garde que fréquentent les enfants avant leur entrée à l'école sont sous la responsabilité du ministère de la Famille. Le ministère est notamment responsable de délivrer, de suspendre, de révoquer et de renouveler les permis des services de garde éducatifs en installation, ainsi que d'évaluer la qualité éducative et d'assurer le suivi des résultats de cette évaluation. De plus, il agréé les bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial, qui doivent entre autres surveiller et soutenir les responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu. Les rôles et responsabilités du ministère ainsi que les fonctions et obligations des bureaux coordonnateurs sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

2 Les caractéristiques propres aux différents types de services de garde d'enfants faisant partie du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance sous la responsabilité du ministère de la Famille sont présentées ci-après.

Services de garde éducatifs en installation

Centres de la petite enfance (CPE)

- Personne morale sans but lucratif ou coopérative
- Services de garde offerts dans une ou plusieurs installations
- Permis délivré par le ministère de la Famille et renouvelable généralement tous les 5 ans

Garderies subventionnées et non subventionnées

- Personne physique ou morale
- Généralement à but lucratif
- Services de garde offerts dans une installation
- Permis délivré par le ministère de la Famille et renouvelable généralement tous les 5 ans

Services de garde éducatifs en milieu familial reconnus

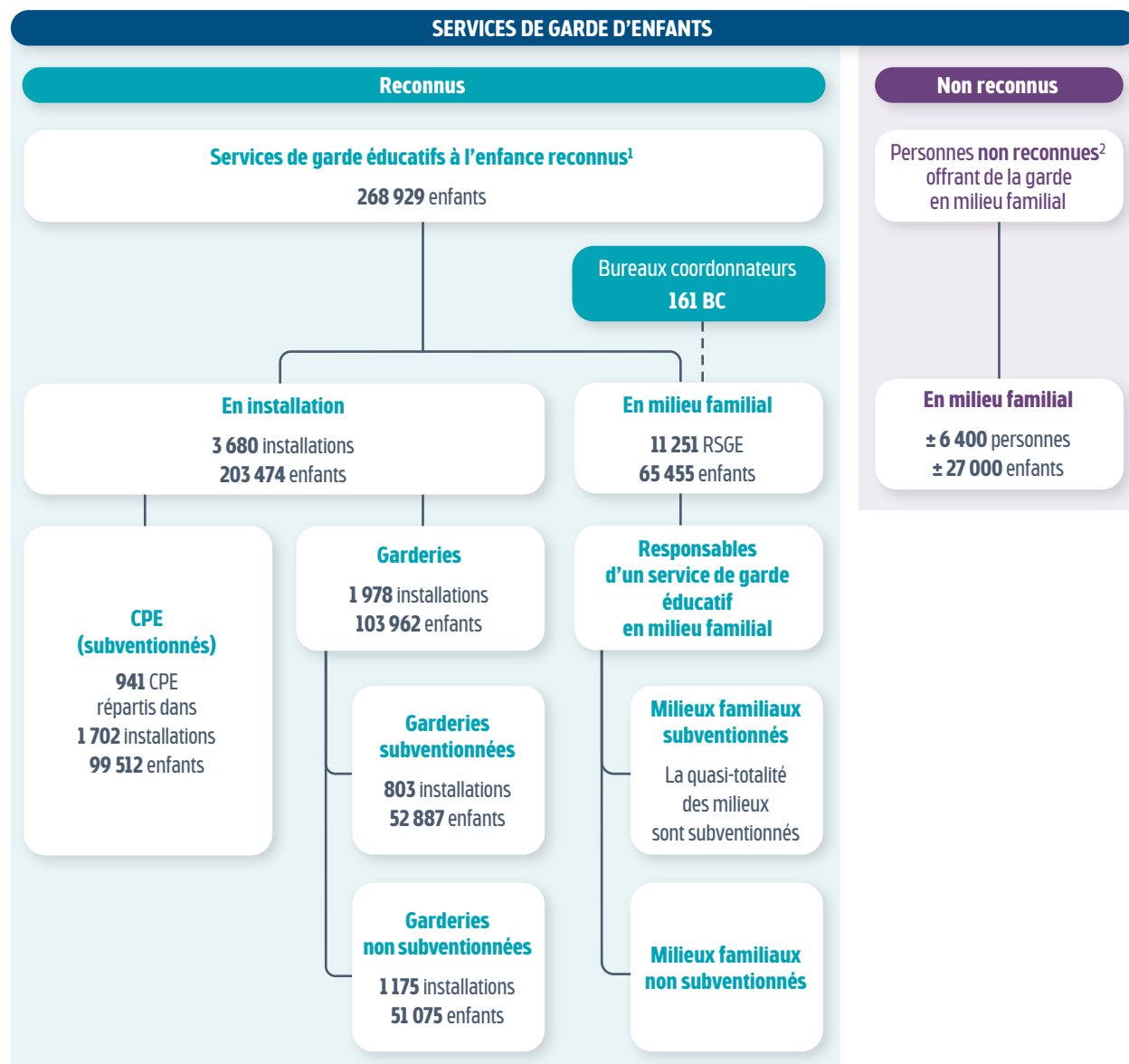
- Personne physique, nommée responsable d'un service de garde éducatif en milieu familial
- Services de garde offerts dans une résidence privée
- Reconnaissance accordée par un bureau coordonnateur et renouvelable tous les 5 ans

Source : Vérificateur général du Québec d'après la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et des données du ministère de la Famille.

3 Les personnes non reconnues qui gardent un ou plusieurs enfants ne font pas partie du réseau des services de garde éducatifs. Elles ne sont pas assujetties à la plupart des obligations légales et réglementaires auxquelles les responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu doivent se conformer. Selon les modifications apportées à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* en avril 2022, les personnes non reconnues devront cependant obtenir une reconnaissance d'un bureau coordonnateur ou avoir cessé leurs activités d'ici septembre 2026.

4 Un portrait chiffré des services de garde d'enfants reconnus et non reconnus pour l'année 2023 est présenté à la figure 1.

FIGURE 1 Portrait des services de garde d'enfants reconnus et non reconnus en 2023



BC Bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial

RSGE Responsable d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu

1. Les données portant sur le nombre d'installations et de responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu datent du 31 mars 2023, alors que les données sur le nombre d'enfants datent du 31 mai 2023.

2. Ces données proviennent de Revenu Québec, du ministère de la Famille et du ministère des Finances pour l'année 2022.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

5 En vertu de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, tout enfant a le droit, dans la limite des ressources et places disponibles, de recevoir des services de garde éducatifs personnalisés de qualité, et ce, de la naissance jusqu'à son admission à l'éducation préscolaire ou à l'enseignement primaire. Plus de 60 % des enfants âgés de moins de 5 ans fréquentaient les services de garde éducatifs au 31 mai 2023.

6 D'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la fréquentation d'un service de garde de bonne qualité conduit à de meilleurs résultats lors des étapes ultérieures de la vie. D'autres études, comme celle de Laurin et coll. publiée en 2015 dans la *Revue canadienne de santé publique*, ont par ailleurs démontré que la fréquentation d'un service de garde de qualité est particulièrement bénéfique pour le développement des enfants issus d'un milieu défavorisé. Dans ses observations, la commissaire au développement durable présente ses réflexions sur les bienfaits à long terme, pour tous les enfants, de fréquenter un service de garde de qualité. Ces observations sont annexées au *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024* de mai 2024 et sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général.

7 Le gouvernement du Québec investit des montants importants pour le financement des services de garde éducatifs. En 2022-2023, le ministère de la Famille a octroyé près de 3,2 milliards de dollars aux CPE, aux garderies subventionnées et aux responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial subventionné pour le financement des places à contribution réduite. De plus, selon les données les plus récentes disponibles, en 2021, Revenu Québec a versé 512 millions de dollars sous forme de crédits d'impôt aux parents dont le ou les enfants fréquentaient un service de garde éducatif non subventionné ou le service de garde d'une personne non reconnue.

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

8 L'objectif de l'audit était de déterminer si le ministère de la Famille met en place des mesures suffisantes pour assurer la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance.

9 La période couverte par les travaux d'audit s'étend d'avril 2018 à septembre 2023. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

10 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Près de 30 % des installations de services de garde dont la qualité éducative a été évaluée ont échoué, et les actions correctives mises en place sont insuffisantes.

Qu'avons-nous constaté ?

- 11 Le ministère de la Famille a mis en place en 2018 une mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde éducatifs en installation qui vise les CPE et les garderies. Le taux d'échec cumulatif à cette évaluation s'élève à près de 30 %. Il a atteint environ 60 % en 2022-2023 pour les garderies subventionnées et non subventionnées.
- 12 Le ministère est peu intervenu auprès des services de garde qui ont échoué à l'évaluation. Il n'a pas reçu environ le tiers des plans d'action qui devaient lui être transmis, et une grande part de ceux qu'il a reçus était de qualité insuffisante.
- 13 Par ailleurs, le ministère ne prévoit pas pouvoir publier les résultats individuels de chaque service de garde évalué avant 2028, soit 10 ans après l'entrée en vigueur de sa mesure d'évaluation et 6 ans après la sanction de la loi dans laquelle la divulgation des résultats a été inscrite.

Pourquoi ce constat est-il important ?

- 14 Selon des études nationales et internationales, dont l'étude de l'OCDE intitulée *Petite enfance, grands défis IV*, la fréquentation d'un service de garde éducatif a un impact positif sur le développement global des enfants. L'ampleur et la persistance des bénéfices dépendent cependant du niveau de qualité éducative du service de garde. Le respect des exigences de qualité fixées peut contribuer notamment à mieux détecter, voire prévenir, les difficultés liées au développement global des enfants, ce qui peut s'avérer déterminant pour la suite de leur parcours scolaire et de leur vie.

15 La mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative du ministère prévoit que lorsqu'un service de garde éducatif échoue à l'évaluation, il doit produire et mettre en œuvre un plan d'action. Ce plan d'action est important puisqu'il constitue l'outil par lequel les gestionnaires des services de garde éducatifs informent le ministère des actions qu'ils comptent mettre en place pour améliorer leurs pratiques éducatives.

16 Les résultats de l'évaluation de la qualité éducative sont des renseignements utiles aux parents, entre autres pour les aider à choisir un service de garde de qualité ou leur permettre de participer à l'amélioration de la qualité éducative du service de garde que leur enfant fréquente.

Ce qui appuie notre constat

Taux d'échec de près de 30 %

17 La mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde éducatifs instaurée par le ministère de la Famille en 2018 est basée entre autres sur un outil scientifique utilisé dans plusieurs pays. Cette mesure permet d'évaluer la qualité éducative, notamment par l'observation directe des pratiques. Les services de garde éducatifs sont tenus d'y participer. Les dimensions évaluées pour les groupes d'enfants âgés de 3 à 5 ans sont présentées ci-après.

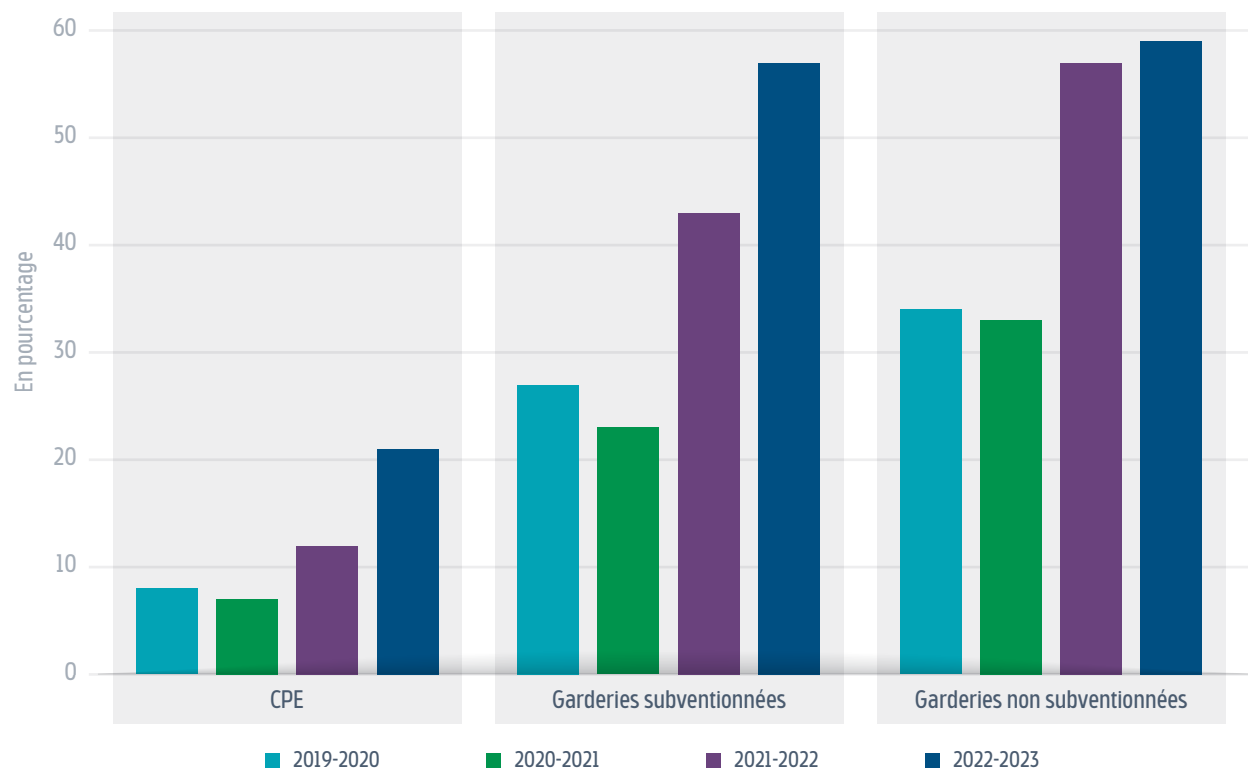
Dimension	Sous-dimension	Exemples d'indicateurs
Interactions entre le personnel éducateur et les enfants	Soutien émotionnel	<ul style="list-style-type: none"> ■ Relations saines et chaleureuses ■ Importance donnée aux intérêts, motivations et points de vue de l'enfant
	Organisation du groupe	<ul style="list-style-type: none"> ■ Attentes spécifiques claires quant aux comportements des enfants ■ Offre d'occasions d'apprentissage visuelles, auditives et motrices
	Soutien à l'apprentissage	<ul style="list-style-type: none"> ■ Accompagnement des enfants pour leur apprendre à réfléchir par eux-mêmes et à mieux comprendre divers concepts ■ Efforts spécifiques sur le développement du langage
Structuration et aménagement des lieux		<ul style="list-style-type: none"> ■ Lieux accueillants ■ Aménagement des lieux et mobilier flexibles ■ Prise en compte des besoins des enfants et du personnel éducateur
Pratiques d'observation des enfants et de planification des activités du personnel éducateur		<ul style="list-style-type: none"> ■ Observation des enfants chaque jour par divers moyens, et interventions guidées par les informations recueillies ■ Planification des activités régulière, souple et adaptée au développement de chaque enfant ■ Recours à une approche éducative reconnue
Interactions entre le service de garde et les parents ¹		<ul style="list-style-type: none"> ■ Partage d'information entre les parents et le personnel ■ Respect et ouverture dans les communications

1. Il s'agit de la seule dimension qui n'a pas de seuil de réussite.

18 D'avril 2019 à novembre 2022, conformément à ce qui avait été établi par le ministère, 1 634 installations ont été évaluées partout au Québec, ce qui représente approximativement la moitié des services de garde éducatifs en installation. Durant cette période, le ministère ciblait les groupes d'enfants âgés de 3 à 5 ans et les services de garde éducatifs en installation qui possédaient au moins deux groupes d'enfants de cette tranche d'âge.

19 Des seuils de réussite ont été fixés par le ministère, sur la base d'une étude universitaire, pour trois des quatre dimensions de la qualité éducative évaluées. En deçà de ces seuils, la qualité éducative est jugée faible et doit faire l'objet d'un suivi attentif. Dans son Plan stratégique 2019-2023, le ministère s'attendait à ce que le taux d'échec annuel passe à 18 % au cours de cette période. Il a plutôt crû de manière importante et a dépassé l'estimation du ministère, particulièrement dans les garderies. En fait, 29 % des installations de services de garde ont échoué à l'évaluation entre avril 2019 et novembre 2022. La figure 2 illustre l'évolution du taux d'échec dans les différents types de services de garde éducatifs en installation de 2019-2020 à 2022-2023.

FIGURE 2 Évolution du taux d'échec des installations à l'évaluation de la qualité éducative, selon le type de service de garde éducatif



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

Répartition régionale des résultats à l'évaluation de la qualité éducative

Il y a une variation des résultats selon les régions. Cette variation pourrait être attribuable à la proportion de garderies dans une région. Comme illustré à la figure 2, les garderies ont un taux d'échec supérieur à celui des CPE. Dans notre rapport d'audit intitulé *Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance*, publié en octobre 2020, nous avons souligné le fait qu'il y a une plus grande proportion de garderies non subventionnées à Montréal et à Laval que dans les autres régions du Québec. Cela peut expliquer en partie les taux d'échec plus élevés que la moyenne dans ces deux régions pour la période d'avril 2019 à novembre 2022, soit 34 % pour Montréal et 39 % pour Laval. Par ailleurs, en Outaouais le taux d'échec est élevé (36 %), mais la proportion de garderies n'y est pas plus élevée que la moyenne.

20 La diminution du ratio de personnel éducateur qualifié (constat 2) est l'un des facteurs qui pourraient avoir contribué à la baisse de la qualité éducative. En effet, les services de garde éducatifs dont le ratio de personnel éducateur qualifié est plus faible échouent davantage à l'évaluation que ceux dont le ratio est plus élevé. Les résultats détaillés de la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative pour les années 2019-2020 à 2022-2023 sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Suivi insuffisant des services de garde éducatifs en échec

21 La *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* demande que le ministère et les services de garde éducatifs assurent un suivi des résultats de l'évaluation de la qualité éducative. Selon la procédure établie lors de la mise en place de la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative, la firme qui réalise l'évaluation devait transmettre ses rapports aux services de garde évalués, de même qu'au ministère pour analyse. Par la suite, chaque service de garde éducatif ayant échoué devait établir un plan d'action et le transmettre pour analyse au ministère, puis produire un bilan de sa mise en œuvre un an plus tard. Le service de garde devait ensuite être soumis à une évaluation partielle de suivi portant sur la ou les dimensions de la qualité éducative auxquelles il avait échoué.

Peu d'interventions et de plans d'action pour des situations à risque entre avril 2019 et mai 2022

22 L'arrivée de la pandémie de COVID-19 a amené le ministère à suspendre l'exigence générale de fournir un plan d'action du 18 novembre 2020 au 31 mai 2022. Il a appliqué cette suspension rétroactivement aux services de garde qui avaient été évalués depuis 2019 et qui n'avaient pas encore transmis leur plan d'action.

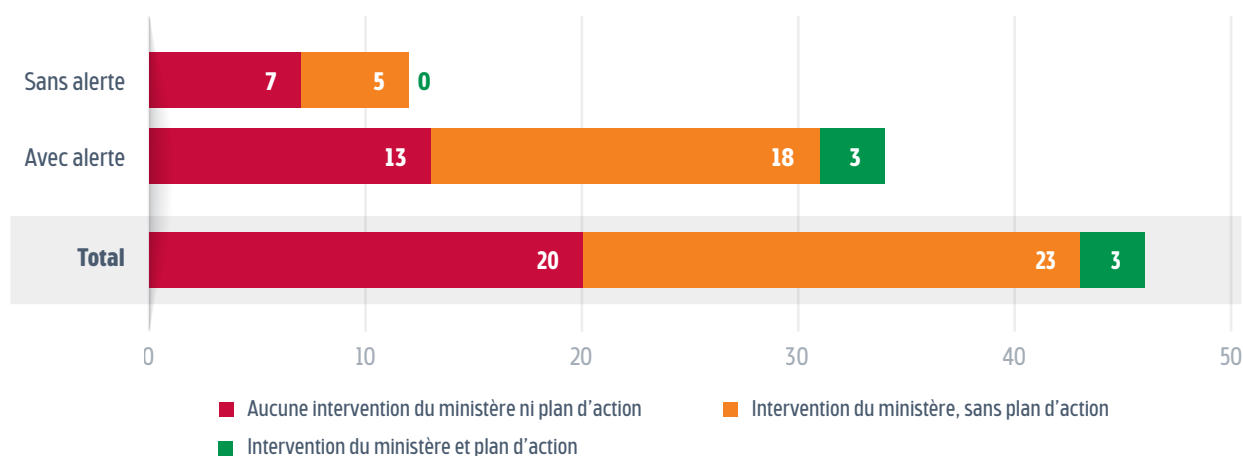
23 À partir de novembre 2020, la firme responsable des évaluations a, pour sa part, commencé à transmettre des alertes au ministère lorsqu'elle jugeait la qualité éducative d'un service de garde préoccupante. Le ministère a alors décidé que, lorsqu'il recevait une alerte, il devait intervenir auprès du service de garde éducatif visé afin que ce dernier amorce une réflexion sur les éléments à corriger. Le ministère pouvait aussi demander un plan d'action malgré la suspension de l'exigence générale à ce sujet.

24 Le détail des modifications apportées aux étapes de la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative est présenté dans la section Renseignements additionnels.

25 Nous avons étudié les dossiers de 34 services de garde ayant échoué à l'évaluation de la qualité éducative et fait l'objet d'une alerte entre novembre 2020 et le 31 mai 2022. Nous avons aussi analysé les dossiers de 12 services de garde ayant échoué à l'évaluation entre avril 2019 et le 31 mai 2022 sans faire l'objet d'une alerte, mais qui présentaient des lacunes importantes en matière de qualité éducative ou qui avaient échoué à plusieurs dimensions de l'évaluation.

26 La figure 3 montre que le ministère n'a pas réalisé d'intervention dans le cas de 13 des 34 situations pour lesquelles il avait reçu une alerte. De plus, le ministère n'a pas reçu de plan d'action pour 31 de ces situations, et ce, malgré la gravité des situations signalées. Le peu d'interventions réalisées peut, entre autres, expliquer le faible taux de plans d'action reçus.

FIGURE 3 Suivi des situations à risque jusqu'au 31 mai 2022



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

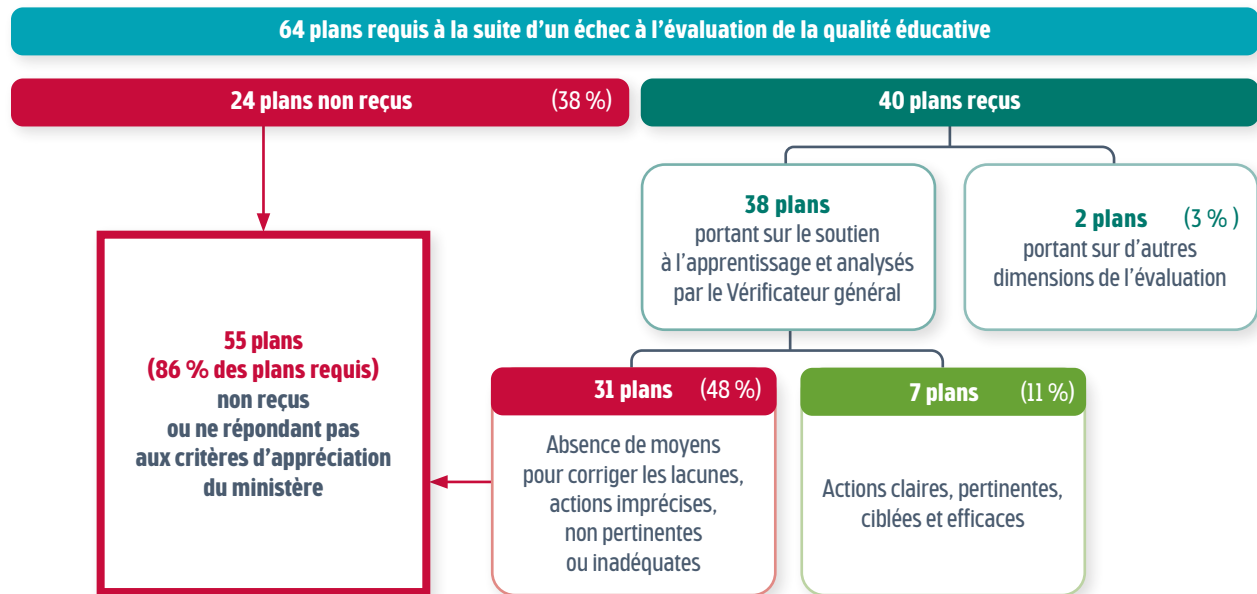
27 De plus, lorsque le ministère a réalisé une intervention auprès d'un service de garde éducatif, celle-ci était limitée. En effet, si l'on exclut certaines situations particulières et celles pour lesquelles le service de garde a transmis un plan d'action, les interventions du ministère consistaient dans près de la moitié des cas en une seule communication avec le service de garde, souvent par téléphone, et ce, plusieurs mois après l'évaluation.

Suivi inefficace des résultats des évaluations de la qualité éducative après juin 2022

28 En juin 2022, le ministère a rétabli l'exigence que tous les services de garde éducatifs en installation ayant échoué à l'évaluation lui transmettent un plan d'action. Pour sa part, la firme d'évaluation a continué d'émettre des alertes pour les situations qu'elle juge préoccupantes. Cependant, nous avons constaté que plus du tiers des 64 plans d'action requis de juin à novembre 2022 n'ont pas été transmis au ministère. Parmi les plans qui n'ont pas été transmis, trois faisaient l'objet d'une alerte émise par la firme d'évaluation.

29 Nous avons examiné la qualité des 38 plans d'action visant à corriger des lacunes concernant le soutien à l'apprentissage, soit la dimension présentant le plus haut taux d'échec, que le ministère a reçus. Il en est ressorti que 31 de ces plans ne répondaient pas à ses critères d'appréciation des plans d'action. La figure 4 résume nos travaux à ce sujet.

FIGURE 4 Réception et qualité¹ des plans d'action exigés par le ministère entre juin et novembre 2022



1. Les analyses de qualité ont été réalisées par le Vérificateur général.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

30 Par ailleurs, étant donné que le ministère ne disposait d'aucun registre fiable des plans d'action qu'il détenait, il a eu de la difficulté à identifier les situations d'échec pour lesquelles il avait reçu un plan. De plus, le ministère s'est rendu compte, à la suite de nos demandes, que l'une de ses directions régionales n'avait exigé aucun plan d'action, alors que 16 services de garde situés sur son territoire avaient échoué à l'évaluation entre juin et novembre 2022. Le ministère a demandé des plans d'action à ces 16 services de garde en moyenne un an après leur évaluation. Puisque ces plans ont été demandés seulement à la suite de nos interventions, nous les avons inclus dans les 24 plans non reçus (figure 4).

31 Selon l'étude de l'OCDE intitulée *Petite enfance, grands défis IV*, plusieurs pays exigent que de la formation soit suivie par la direction ou le personnel éducateur d'un service de garde ayant échoué à une évaluation de qualité. D'après les consultations que nous avons menées auprès d'experts, de telles formations sont nécessaires lorsque des lacunes importantes en matière de soutien à l'apprentissage sont relevées. Seulement 14 des 38 services de garde dont nous avons vérifié les plans d'action y ont inscrit des formations.

32 Les procédures du ministère en matière d'appréciation des plans d'action prévoient, dans le cas où un plan d'action ne répond pas aux critères d'appréciation, que le ministère communique au service de garde éducatif les éléments jugés problématiques. Cependant, les procédures ne prévoient aucun suivi particulier lorsque le service de garde n'améliore pas le plan d'action. Ainsi, l'amélioration de la qualité éducative s'en trouve compromise.

33 En mai 2023, le ministère a élargi la portée de sa mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative. Elle couvre maintenant les groupes d'enfants âgés de 0 à 5 ans des services de garde éducatifs en installation. Toutefois, des problèmes dans un système informatique du ministère ont empêché la transmission des rapports d'évaluation aux services de garde éducatifs entre mai et fin novembre 2023. Puisqu'aucune action n'a été mise en place par le ministère pour pallier cette situation (ex. : envoi des rapports par la poste ou par courriel), 15 services de garde éducatifs ayant échoué à leur évaluation n'ont pas été informés de leur échec pendant près de 6 mois, alors que le délai de production normal d'un rapport ne doit pas dépasser 2 mois. Cela a retardé d'autant la production d'un plan d'action de leur part.

Délai de 10 ans pour évaluer l'ensemble des installations et divulguer les résultats individuels

34 Selon les modifications apportées en avril 2022 à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, les résultats de chaque évaluation devraient être publiés lorsque l'ensemble des services de garde en installation aura été évalué¹. Or, le ministère ne prévoit pas avoir évalué la totalité des services de garde éducatifs en installation avant 2028. Par conséquent, à ce jour, seules quelques statistiques globales sur l'ensemble des installations évaluées ont été publiées. Quant aux résultats individuels de chaque service de garde, ils ne pourront être divulgués qu'environ 10 ans après l'entrée en vigueur de la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative, et 6 ans après la sanction de la loi dans laquelle la divulgation des résultats a été inscrite.

35 Par ailleurs, comme mentionné précédemment, la mesure actuelle ne concerne que les services de garde éducatifs en installation. Aucune date n'est prévue pour commencer les travaux visant à évaluer la qualité éducative des services de garde en milieu familial reconnu (constat 4) et des services de garde éducatifs des Premières Nations et des Inuits.

1. Cette disposition entrera en vigueur à la date qui sera déterminée par le gouvernement.

CONSTAT 2

Le déclin du ratio de personnel éducateur qualifié se poursuit.

Qu'avons-nous constaté ?

36 La proportion de services de garde en installation qui n'atteignaient pas le ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois a augmenté entre 2018 et 2023, passant de 32 % à 46 %. Dans les garderies non subventionnées, cette proportion s'élevait même à 86 % en 2023. De plus, le ministère de la Famille n'encadre pas adéquatement les services de garde éducatifs en installation qui manquent de personnel qualifié.

37 Des mesures lancées en 2021 dans le cadre d'une initiative gouvernementale étaient notamment censées contribuer à assurer l'atteinte du ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois dans les services de garde éducatifs en installation. Le suivi que le ministère effectue de l'une des principales mesures sous sa responsabilité comporte des faiblesses.

Pourquoi ce constat est-il important ?

38 La présence d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés en nombre suffisant est un déterminant important de la qualité d'un service de garde éducatif. Il est donc nécessaire que le ministère de la Famille effectue un suivi serré de ceux qui n'en ont pas un nombre suffisant.

39 Pour qu'une personne soit considérée comme éducatrice ou éducateur qualifié, un minimum de trois années est généralement requis. Cette durée inclut la réussite d'un programme d'études admissible ainsi qu'une expérience de travail pertinente, lorsque requis. Il est donc important de réaliser le plus tôt possible un suivi rigoureux des mesures mises en place pour assurer le recrutement de nouveau personnel qualifié ou la qualification du personnel en poste.

Ce qui appuie notre constat

Déclin du ratio de personnel éducateur qualifié

40 Le ratio réglementaire de personnel éducateur qualifié a varié pendant la période couverte par nos travaux. De 2011 à mai 2020, il était de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois. Au cours de la pandémie de COVID-19, le gouvernement a temporairement réduit son exigence à l'égard du ratio de personnel éducateur qualifié. Lorsque l'état d'urgence sanitaire a été levé, le gouvernement a prévu un retour graduel à un ratio réglementaire de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois. L'évolution du ratio réglementaire que les services de garde éducatifs doivent respecter, sauf exception², est présentée ci-après.

Personnel éducateur qualifié

Il s'agit d'éducatrices ou d'éducateurs qui possèdent, notamment, un diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance ou en techniques d'éducation en service de garde, ou encore une attestation d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance combinée à trois ans d'expérience de travail.



1. Pour les CPE, ce ratio était en vigueur depuis 2001.

2. Le ratio d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés devait initialement revenir à deux sur trois en mars 2024. L'application du ratio d'une éducatrice ou d'un éducateur qualifié sur deux a cependant été prolongée jusqu'en mars 2027.

Source : Vérificateur général du Québec d'après le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance*.

41 Il existe un manque de personnel éducateur qualifié dans le réseau des services de garde éducatifs depuis de nombreuses années, et ce manque s'est accentué depuis 2018. En effet, malgré les allègements consentis, plusieurs services de garde éducatifs ne respectent pas le ratio réglementaire. Dans la semaine précédant le 1^{er} mars 2023, date à laquelle le ratio d'une éducatrice ou d'un éducateur qualifié sur deux devenait exigé, 23 % des services de garde éducatifs en installation ont déclaré que leur ratio de personnel qualifié était inférieur à cette exigence.

2. La réglementation permet de maintenir un ratio d'une éducatrice ou d'un éducateur qualifié sur trois pendant les cinq années suivant l'émission d'un nouveau permis ainsi qu'après une augmentation de huit places et plus dans une installation. Depuis mars 2024, la réglementation prend en compte la conversion d'une garderie non subventionnée en service de garde éducatif subventionné, ainsi que la première et la dernière heure d'ouverture de chaque service de garde éducatif. Tout service de garde éducatif doit disposer d'au moins une éducatrice ou un éducateur qualifié au sein de son personnel. Entre 2018 et 2022, le nombre d'installations ayant bénéficié d'une exception a diminué. Ainsi, les exceptions ne peuvent pas expliquer la détérioration du ratio de personnel éducateur qualifié dans les services de garde éducatifs (tableau 1).

42 De plus, le nombre d'installations qui n'atteignent pas le ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois a augmenté d'année en année entre 2018 et 2023 (tableau 1). Ainsi, environ la moitié des installations de services de garde ne l'atteignait pas en février 2023. Il sera donc difficile d'atteindre le ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois dans le délai imparti pour sa remise en vigueur par le règlement, soit d'ici le 1^{er} avril 2027. En effet, il faut généralement trois ans d'études ou d'expérience de travail pour qu'une personne soit considérée comme éducatrice ou éducateur qualifié et le nombre de places dans les services de garde en installation est en croissance (environ 1,4 % par année de 2018 à 2023). D'autres données sur le ratio de personnel éducateur qualifié dans les différents types de services de garde éducatifs en installation sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

TABLEAU 1 Installations de services de garde éducatifs ayant déclaré un ratio d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés inférieur à deux sur trois

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Écart entre 2018 et 2023
	%						%
CPE	7	10	11	16	18	18	+11
Garderies subventionnées	20	21	24	36	44	53	+33
Garderies non subventionnées	72	78	77	78	81	86	+14
Ensemble du réseau	32	36	36	40	43	46	+14

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

Encadrement insuffisant des services de garde qui manquent de personnel éducateur qualifié

43 Le ministère s'est doté d'une directive lui permettant d'écourter la période de validité du permis d'un service de garde éducatif qui ne respecte pas le ratio prescrit lors du renouvellement de ce permis. Cette directive implique de devancer l'inspection complète du service de garde éducatif qui doit être réalisée avant chaque renouvellement de permis. La période de validité écourtée du permis d'un service de garde éducatif non conforme a évolué au fil du temps, comme indiqué ci-après.

	Situation	Période de validité du permis lors de son renouvellement
Avant octobre 2020	Ratio d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés non conforme	1 an
D'octobre 2020 à aujourd'hui	Ratio d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés non conforme et inférieur à un sur trois	1 an
	Ratio d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés non conforme, mais supérieur à un sur trois	3 ans

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

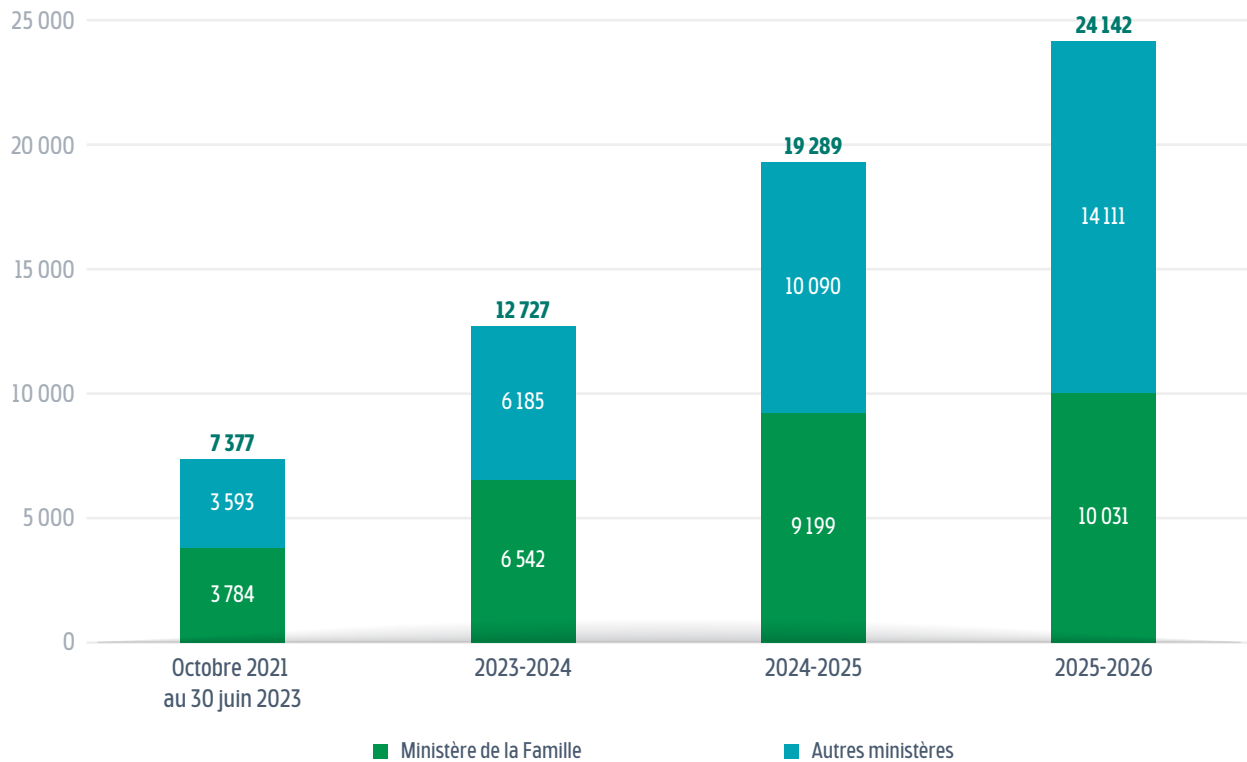
44 Cette directive ne permet pas d'agir en temps opportun, car elle ne s'adresse qu'aux services de garde dont le permis doit être renouvelé, soit généralement une fois tous les cinq ans.

45 À part écourter le permis de certains services de garde ou émettre des avis de non-conformité, le ministère ne prévoit aucun encadrement particulier. Par exemple, aucune action n'est prévue lorsqu'un service de garde éducatif atteint le ratio prescrit par la réglementation, mais pas le ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois. De plus, au cours de la période couverte par nos travaux, le ministère n'a pas, comme il le pouvait, demandé aux services de garde de produire un plan d'action indiquant les moyens et les échéances prévus pour améliorer leur ratio de personnel éducateur qualifié. Notons d'ailleurs qu'il a commencé, dans certaines situations, à demander des plans d'action depuis octobre 2023.

Faiblesse dans le suivi de l'une des principales mesures pour contrer la pénurie de main-d'œuvre

46 En 2021, dans le but de faire face à la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité, le gouvernement a annoncé l'Opération main-d'œuvre. Selon le ministère de la Famille, cette opération visait notamment à résorber la pénurie de main-d'œuvre dans les services de garde éducatifs et à y assurer la présence de personnel éducateur qualifié en nombre suffisant. Les mesures annoncées dans le cadre de l'Opération main-d'œuvre visent la qualification et l'embauche de plus de 24 000 éducatrices et éducateurs de la petite enfance d'ici 2026 (figure 5), alors qu'un retour à un ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois est prévu pour avril 2027. Ces mesures ainsi que les ministères qui en sont responsables sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels. Comme l'indique la figure 5, le ministère de la Famille est responsable de la mise en œuvre de certaines de ces mesures, qui représentent plus de 40 % de l'objectif total à atteindre, soit 10 031 éducatrices ou éducateurs à embaucher ou à qualifier. La principale mesure dont il est responsable est « l'amélioration des conditions de travail, la valorisation du métier d'éducatrice et d'éducateur et la promotion des mesures ».

FIGURE 5 Nombres ciblés d'éducatrices ou d'éducateurs à embaucher ou à qualifier (données cumulatives)



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

47 Selon le ministère, les mesures sous sa responsabilité ont atteint près de 70 % de leur cible pour la période allant d'octobre 2021 au 30 juin 2023. Cette cible combine le personnel éducateur qualifié et non qualifié. Durant cette période, l'embauche de personnel non qualifié a contribué en grande partie à l'augmentation du nombre d'éducatrices et d'éducateurs dans le réseau. Cela ne permet cependant pas de résorber la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

48 De plus, pour suivre la mise en œuvre de la principale mesure de l'Opération main-d'œuvre sous sa responsabilité, le ministère utilise des données qui comportent des faiblesses. Il détient pourtant d'autres données, comme celles que nous avons utilisées au tableau 1, qui ne comportent pas ces faiblesses.

49 En outre, le ministère attribue l'ensemble des embauches nettes de personnel éducateur, soit la différence entre les embauches et les départs, à la mesure visant l'amélioration des conditions de travail, la valorisation du métier d'éducatrice et d'éducateur et la promotion des mesures. Or, d'autres mesures, ainsi que certains autres facteurs, peuvent contribuer à la variation des embauches nettes. Cela rend plus difficile de déterminer si l'une ou l'autre des mesures doit être ajustée, délaissée ou renforcée.

CONSTAT 3

Le traitement des plaintes réalisé par le ministère de la Famille ne permet pas de gérer adéquatement les risques, et ses interventions sont insuffisantes pour prévenir les manquements fréquents relatifs à la santé et à la sécurité des enfants.

Qu'avons-nous constaté ?

50 Le ministère de la Famille traite annuellement plus de 1 100 plaintes à l'égard des services de garde éducatifs en installation. Or, le classement des plaintes en fonction de leur niveau de priorité ne repose pas sur des balises formelles. De plus, la moitié des plaintes relatives à des pratiques ou à des attitudes inappropriées ne font l'objet que d'un rappel des bonnes pratiques auprès des services de garde éducatifs, sans vérification des allégations, et le ministère n'est pas toujours intervenu en temps opportun.

51 Certains manquements relatifs à la santé et à la sécurité des enfants sont observés dans une proportion pouvant atteindre 75 % des inspections dans les installations de services de garde éducatifs. Par ailleurs, plus de 15 % des installations de services de garde éducatifs n'ont jamais fait l'objet d'un test visant à mesurer la concentration de plomb dans l'eau, et le ministère n'assure pas un suivi adéquat des actions mises en place par ceux qui présentent une concentration de plomb trop élevée.

Attitudes ou pratiques inappropriées

Il s'agit de comportements, de paroles, de gestes ou de méthodes qui peuvent porter atteinte à la santé, à la sécurité ou au bien-être des enfants (ex. : punitions exagérées, menaces, langage abusif).

Bien que les plaintes à cet égard concernent un nombre restreint de services de garde éducatifs et qu'elles ne soient pas toutes fondées, elles doivent être traitées adéquatement par le ministère compte tenu de leur nature.

Pourquoi ce constat est-il important ?

52 Les plaintes reçues par le ministère présentent divers niveaux de gravité. Il est donc important qu'il priorise ses interventions afin d'agir plus rapidement dans les cas les plus graves.

53 La réduction du nombre de cas de manquements dont le ministère doit assurer le suivi à la suite d'inspections augmenterait l'efficacité de ses actions, tout en assurant la santé et la sécurité des enfants fréquentant un service de garde éducatif.

54 Selon le gouvernement du Québec et Santé Canada, le plomb présent dans l'eau peut avoir des effets négatifs à long terme sur le développement des enfants.

Ce qui appuie notre constat

Gestion inadéquate du processus de traitement des plaintes

55 En 2022-2023, le ministère a reçu plus de 1 100 plaintes qui portaient sur plus de 2 000 motifs différents, une plainte pouvant porter sur un ou plusieurs motifs (tableau 2).

TABLEAU 2 Répartition des motifs¹ des plaintes reçues en 2022-2023

Motif de plainte	Nbre	%
Personnel du service de garde éducatif		
Attitudes ou pratiques inappropriées	358	18
Qualification et ratios	361	18
Surveillance des enfants	214	10
Vérification d'absence d'empêchement	73	4
Autres motifs	95	5
Sous-total	1 101	55
Locaux, médicaments et autres questions de santé et sécurité	375	18
Accessibilité et questions administratives	334	16
Saines habitudes de vie (alimentation, sorties, temps d'écran)	224	11
Total	2 034	100

1. Les motifs de plainte qui ont trait à la garde illégale ont été exclus.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.




56 La déclaration de services aux citoyens du ministère de la Famille prévoit différents délais de traitement en fonction de la gravité des plaintes. En général, le délai de traitement d'une plainte doit être de 45 jours ouvrables maximum, mais dans le cas des plaintes classées comme prioritaires ou urgentes, une intervention doit être effectuée respectivement dans les 10 jours ouvrables et dans les 24 heures suivant la réception de la plainte.

57 Le ministère n'a établi aucun critère formel pour déterminer si une plainte est prioritaire ou urgente. Il nous a même indiqué avoir pris l'orientation de ne plus appliquer de classification prioritaire ou urgente dans le système informatique. Ainsi, les données que nous avons recueillies sur les plaintes démontrent qu'entre 2018-2019 et 2022-2023, le nombre de plaintes classées prioritaires est passé de 206 à 6. Quant aux plaintes classées urgentes dans le système informatique, elles ont aussi diminué au cours de cette période pour passer de 10 à 0. Certaines interventions sont réalisées dans un délai de 10 jours ouvrables ou de 24 heures. Toutefois, le processus du ministère ne permet pas de s'assurer que toutes les plaintes dont la situation exigerait un traitement prioritaire ou urgent sont traitées adéquatement, notamment au regard du délai d'intervention applicable.

58 Nous avons examiné de manière particulière le traitement des plaintes relatives à des attitudes ou à des pratiques inappropriées, notamment à cause de leur gravité et du fait que leur nombre a augmenté de 76 % entre 2018-2019 et 2022-2023, passant de 203 plaintes à 358 pendant que le nombre total de motifs de plainte envers des services de garde éducatifs a, lui, augmenté de 40 %.

59 Selon les politiques du ministère, une plainte relative à des attitudes ou à des pratiques inappropriées peut être traitée par trois de ses unités administratives, soit la direction régionale concernée, le Service des inspections ou la Direction des enquêtes. Comme pour la priorisation des plaintes, le ministère n'a établi aucun critère formel pour déterminer dans quelles circonstances le traitement d'une plainte de ce type doit être assigné à l'une ou à l'autre de ces trois unités administratives. Pourtant, le traitement est très différent selon celle qui s'en occupe. Nous avons constaté que la moitié des plaintes relatives à des attitudes ou à des pratiques inappropriées ont été traitées par une direction régionale. Dans ce cas, la seule action prévue est un rappel des bonnes pratiques auprès du service de garde concerné. Ce faisant, le ministère ne cherche pas à valider les allégations et ne peut imposer de sanction à l'endroit du service de garde éducatif.

60 La répartition des plaintes relatives à des attitudes ou à des pratiques inappropriées reçues du 1^{er} avril 2018 au 30 septembre 2023 entre les unités administratives, ainsi que la manière dont elles ont été traitées sont présentées ci-après.

Unité	Répartition des plaintes ¹	Nature de l'intervention	Conséquences possibles pour le service de garde éducatif
Direction régionale ²	 50%	La direction effectue un rappel, par courriel ou téléphone, des bonnes pratiques applicables auprès du service de garde éducatif, dont le <i>Guide sur la prévention et le traitement des attitudes et pratiques inappropriées</i> du ministère.	Aucune
Service des inspections	 20%	Un inspecteur du ministère se rend au service de garde éducatif pour vérifier les allégations. Il effectue aussi certaines vérifications systématiques (ex. : confirmation de la validité des cours de secourisme, vérification d'absence d'empêchement de tous les membres du personnel). Il peut communiquer des informations (ex. : <i>Guide sur la prévention et le traitement des attitudes et pratiques inappropriées</i> du ministère) au service de garde éducatif.	Si les faits sont confirmés : <ul style="list-style-type: none"> ■ communication, à l'oral, des manquements constatés au titulaire de permis et demande à celui-ci de corriger la situation ■ émission d'un avis de manquement, exigence de correctifs ■ suivi du manquement ■ possibilité d'émission d'une pénalité administrative en cas de non-corrrection ■ publication du manquement sur le site Web du ministère ■ possibilité de transmettre le dossier à la Direction des enquêtes
Direction des enquêtes	 30%	L'enquêteur du ministère qui prend le dossier en charge peut notamment rencontrer des témoins ainsi que la personne visée par les allégations (qui a droit au silence).	Si les faits sont confirmés : <ul style="list-style-type: none"> ■ transmission du dossier au Directeur des poursuites criminelles et pénales ■ possibilité d'une sanction pénale pour le titulaire de permis

1. Il s'agit d'une répartition arrondie des plaintes relatives à des attitudes ou à des pratiques inappropriées reçues entre le 1^{er} avril 2018 et le 30 septembre 2023.

2. Jusqu'au 1^{er} mai 2023, le bureau des plaintes du ministère réalisait ces fonctions.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

61 Nous avons analysé plus en détail le cheminement de 15 plaintes relatives à des attitudes ou à des pratiques inappropriées déposées entre décembre 2021 et septembre 2023. Parmi celles-ci, 10 ont été sélectionnées en raison du degré de précision des allégations et de l'observation directe des faits par le plaignant. Les autres ont été sélectionnées aléatoirement. Lors de notre analyse, nous avons relevé des lacunes dans le traitement des plaintes par le ministère, dont les suivantes :

- Cinq plaintes ont été traitées par le bureau des plaintes ou une direction régionale. Malgré la nature des allégations, ces plaintes se sont conclues par un rappel des bonnes pratiques auprès des services de garde éducatifs concernés. Pourtant, trois de ces plaintes font partie de celles que nous avons sélectionnées en raison du degré de précision des allégations et de l'observation directe des faits par le plaignant. De plus, ces trois plaintes avaient été jugées prioritaires, mais aucune n'a été traitée dans les dix jours ouvrables prévus.

- Pour une autre plainte sélectionnée en raison du degré de précision des allégations et de l'observation directe des faits par le plaignant, le ministère n'a effectué une intervention qu'à la suite de nos questions sur le dossier, soit près de 18 mois après le dépôt de la plainte. Le ministère a alors jugé qu'il était « impossible à la suite de l'inspection de confirmer la survenance de l'événement dû au trop long délai de traitement ».
- Sept autres plaintes, dont six ont été sélectionnées en raison du degré de précision des allégations et de l'observation directe des faits par le plaignant, ont fait l'objet d'une enquête. Pour chacune d'entre elles, le Service des inspections a été impliqué préalablement à l'enquête. En moyenne, un délai de plus de six semaines a été observé avant la première intervention du Service des inspections, et quatre mois se sont écoulés entre la réception de la plainte et la transmission du dossier d'inspection à l'équipe responsable de l'enquête. Une priorisation des dossiers d'inspection aurait pu permettre une réduction de ce délai.

Exemples d'allégations soulevées dans des plaintes reçues par le ministère

Voici quelques exemples d'allégations formulées dans les plaintes que nous avons examinées qui n'ont pas nécessairement été confirmées, mais qui montrent l'attention à apporter à leur traitement.

Plaintes traitées par un rappel téléphonique des bonnes pratiques

« [...] usage excessif des menaces pour intimider les enfants qui ne respecteraient pas les consignes. » ; « Quand les enfants ne respectent pas les directives ou courent dans tous les sens, elle donnerait les consignes ou recadrerait ces derniers avec un ton dur et sec. Elle redirigerait physiquement les enfants pendant leur déplacement en les “tirant” par le poignet. La plaignante évalue la force physique utilisée à 7 quand je lui demande de l'évaluer de 0 à 10, sachant que 0 représente “pas de force du tout”. »

Plainte ayant fait l'objet d'un suivi après un long délai

« Les éducatrices, de façon générale, utiliseraient régulièrement la menace, le sarcasme et l'humiliation dans leurs interventions avec les enfants. Selon la plaignante, la directrice ne trouverait pas les interventions des éducatrices préoccupantes. »

Plaintes faisant toujours l'objet d'une enquête

« Plusieurs éducatrices auraient comme pratique d'intervention de menacer les enfants pour différentes raisons. » ; « Grande hostilité à l'égard de tous les enfants de son groupe : tirer le bras d'un enfant, les dents serrées et le visage furieux, déplacer un enfant en le bardassant jusqu'au muret, en le poussant vers le sol avec son avant-bras. » ; « Ton de voix dur, avec des cris et de nombreuses redirections physiques des enfants de son groupe. [...] »

Mesures insuffisantes pour prévenir et corriger certaines situations problématiques fréquentes

Prévention inefficace de manquements fréquents

62 Le ministère de la Famille rend disponibles des outils pour aider les services de garde éducatifs à comprendre leurs obligations et les encourager à se conformer à la réglementation. Ainsi, des courriels sont envoyés à toutes les installations entre six mois et un an avant l'inspection complète. De plus, il publie des fiches d'auto-inspection pour que les services de garde éducatifs évaluent eux-mêmes leur conformité à la réglementation. Il publie également des bulletins d'information sur la réglementation. La gestion des médicaments ainsi que la vérification d'absence d'empêchement pour le personnel éducateur sont quelques-uns des sujets ayant été abordés dans ces bulletins au cours des cinq dernières années.

63 Cependant, des manquements sont constatés lors de la quasi-totalité des inspections préalables à un renouvellement de permis. Nous avons constaté que certains types de manquements ont été observés fréquemment et dans des proportions similaires chaque année entre 2018 et 2023. Les interventions de prévention du ministère n'ont donc pas permis d'améliorer la conformité des services de garde éducatifs à la réglementation. La fréquence et la nature de certains manquements constatés par le ministère sont présentées ci-après.

Vérification d'absence d'empêchement

Toute personne qui travaille ou est appelée à travailler dans un service de garde, qu'elle soit rémunérée ou non, doit faire l'objet d'une vérification d'absence d'empêchement. Un corps de police doit alors établir si la personne a déjà eu certains comportements (ex. : inconduites à caractère sexuel, comportements violents, omission de fournir les choses nécessaires à la vie). Si c'est le cas, le ministère ou le service de garde éducatif (selon la situation) doit décider si la personne fait l'objet d'un empêchement de travailler dans un service de garde.

Catégorie	Fréquence et nature des manquements
Gestion des produits toxiques et d'entretien	<ul style="list-style-type: none"> ■ Environ 75 % des inspections complètes font état d'au moins un manquement concernant l'entreposage sous clé de ces produits. ■ Plus de 30 % des inspections complètes font état de manquements par rapport à l'étiquetage de ces produits.
Gestion des médicaments	<ul style="list-style-type: none"> ■ Environ 50 % des inspections font état de manquements relatifs à l'entreposage des médicaments et à la conservation de médicaments expirés.
Vérification d'absence d'empêchement ¹	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cet élément ressort dans plus de 20 % des inspections.

1. En mars 2024, le projet de loi 46, ou *Loi sur l'amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs*, a été sanctionné. Il porte notamment sur le processus de vérification d'absence d'empêchement. Il est trop tôt pour évaluer l'impact de ce projet de loi.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

64 Par ailleurs, le ministère publie sur son site Web les manquements constatés dans chaque service de garde éducatif au cours des cinq années précédentes. Il y indique que certains manquements, dont ceux présentés précédemment, « pourraient entraîner des conséquences graves pour la santé et la sécurité des enfants fréquentant un service de garde ». Il ne précise cependant pas le niveau réel de gravité de chacun des manquements recensés, cette information n'étant d'ailleurs même pas disponible dans son système informatique. Or, ce ne sont pas tous les manquements qui ont le même niveau de gravité. Indiquer les manquements graves offrirait une information plus utile aux parents et au public.

Exemples de manquements n'ayant pas le même niveau de gravité

Voici trois exemples de manquements liés à la gestion des produits toxiques et d'entretien, tirés de rapports d'inspection, qui ne présentent pas le même niveau de gravité :



Un seul nettoyant désinfectant n'était pas étiqueté de manière lisible, mais était cependant conservé sous clé.



Sept produits dans quatre locaux différents (dont deux toilettes) n'étaient pas entreposés sous clé ni dans un espace de rangement. Cependant, les produits étaient généralement hors de la portée des enfants.



Plusieurs produits (détergents et produits de nettoyage) étaient à la portée des enfants, à trois endroits différents.

65 En ce qui concerne la durée des permis des services de garde éducatifs en installation, le ministère peut délivrer ou renouveler un permis pour moins de cinq ans s'il le juge nécessaire. Cependant, il n'existe aucun critère autre que le non-respect du ratio d'éducatrices ou d'éducateurs qualifiés (constat 2) pouvant guider les directions régionales du ministère dans leur décision de ne pas renouveler un permis ou de le renouveler pour une durée inférieure à cinq ans. Ce faisant, des services de garde se trouvant dans des situations similaires peuvent voir la durée de leur permis être écourtée ou non.

Plomb dans l'eau

66 De 2020 à 2023, le ministère a demandé la réalisation de tests visant à mesurer la concentration de plomb dans l'eau des services de garde éducatifs. Un résumé des résultats des tests réalisés dans les services de garde éducatifs en installation est présenté dans le tableau 3.

TABLEAU 3 Résultats des tests de plomb dans l'eau selon le type de service de garde éducatif (en pourcentage d'installations)¹

	Taux de participation	Proportion de tests ayant révélé une concentration de plomb dépassant la norme
CPE	90	26
Garderies subventionnées	81	20
Garderies non subventionnées	75	7
Total	83	16

1. Il s'agit des données disponibles au 15 décembre 2023.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

67 Plus de 15 % des installations de services de garde éducatifs n'ont pas effectué de test de plomb dans l'eau dans le cadre de ce projet. Le ministère n'exige pas non plus qu'un tel test soit réalisé lors de la délivrance d'un permis. Des tests ont aussi été effectués dans les services de garde en milieu familial reconnus. Nous avons noté que près du quart de ces services de garde éducatifs n'ont pas subi de test.

68 Finalement, bien que le ministère ait financé l'acquisition, par les services de garde éducatifs, de filtres réducteurs de plomb pour les robinets lorsque le taux de plomb dans l'eau ne respectait pas la norme, il ne vérifie pas si ces filtres ont effectivement été installés lors de ses inspections, et les bureaux coordonnateurs ne le font pas non plus.

Le ministère de la Famille ne s'assure pas que la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnu est suffisante.

Qu'avons-nous constaté ?

69 Le ministère de la Famille n'a pas entrepris l'évaluation de la qualité éducative des services de garde en milieu familial reconnu ni planifié quand elle débutera.

70 Par ailleurs, les pratiques des bureaux coordonnateurs chargés de surveiller et de soutenir les responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu varient d'un bureau coordonnateur à l'autre, et les travaux du ministère visant à harmoniser ces pratiques avancent lentement et ne couvrent pas certains aspects importants.

71 En 2022, près de 6 400 personnes non reconnues par un bureau coordonnateur ont fourni des services de garde à 27 000 enfants. À partir du 1^{er} septembre 2026, ce type de milieu de garde sera illégal. Or, à ce jour, peu de ces personnes ont été reconnues par un bureau coordonnateur.

Pourquoi ce constat est-il important ?

72 Les services de garde en milieu familial reconnu accueillent près du quart des enfants occupant une place dans le réseau des services de garde éducatifs. Ces enfants ont le droit de recevoir des services de même qualité que ceux qui fréquentent un service de garde en installation. Une évaluation rigoureuse du niveau de qualité éducative des services de garde en milieu familial reconnu est donc nécessaire, tout comme la mise en place de moyens afin de rehausser la qualité des services de garde qui le nécessitent.

73 Contrairement aux responsables d'un service de garde éducatif reconnu, les personnes non reconnues qui gardent des enfants doivent répondre à peu d'obligations légales, ne font l'objet de presque aucune surveillance et ne reçoivent aucun soutien favorisant la qualité éducative ainsi que la santé et la sécurité des enfants qui fréquentent leur service de garde. Leur intégration au réseau implique la reconnaissance, par les bureaux coordonnateurs, de milliers de ces personnes. Cette reconnaissance d'une personne à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial reconnu est un processus exigeant qui doit être mené avec rigueur dans un délai de 90 jours. Il est donc important de planifier ce surplus de travail auquel les bureaux coordonnateurs risquent de faire face, d'autant plus que ce sont de petites organisations.

Ce qui appuie notre constat

Aucune évaluation ministérielle de la qualité éducative des services de garde en milieu familial reconnus

74 Comme mentionné précédemment, la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative mise en œuvre depuis 2018 ne vise que les services de garde éducatifs en installation (constat 1). Le ministère n'a pas commencé à réaliser l'évaluation de la qualité éducative des services de garde en milieu familial reconnus ni planifié quand elle débutera. La dernière évaluation de la qualité éducative en milieu familial a été réalisée en 2003 dans le cadre de l'étude *Grandir en qualité* de l'Institut de la statistique du Québec.

75 Certains bureaux coordonnateurs ont eux-mêmes mis en place des mesures pour évaluer la qualité éducative des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus sur leur territoire. Nous avons noté que dans les cas où de telles mesures existent, celles-ci diffèrent d'un bureau coordonnateur à l'autre, faisant en sorte que la profondeur des évaluations peut varier.

Bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial

Il s'agit d'organismes qui ont notamment la responsabilité d'assurer la conformité légale et réglementaire des responsables d'un service de garde en milieu familial qu'ils ont reconnus et de leur offrir sur demande un soutien pédagogique et technique.

Variation importante des pratiques entre les bureaux coordonnateurs

76 La *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* ainsi que le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* attribuent aux bureaux coordonnateurs des fonctions et obligations importantes liées à la qualité des services offerts par les responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu, notamment à l'égard de la santé et de la sécurité des enfants. Ces fonctions et obligations sont présentées plus en détail dans la section Renseignements additionnels. Voici certaines d'entre elles :

- octroi et renouvellement d'une reconnaissance ;
- visites de conformité ;
- traitement des plaintes ;
- soutien technique et pédagogique ;
- prospection.

77 Les travaux que nous avons menés au sein de huit bureaux coordonnateurs ont révélé que leurs pratiques divergent de manière parfois importante dans l'ensemble de leurs fonctions liées à la qualité des services de garde éducatifs. Chacun d'entre eux s'est doté de ses propres outils (ex. : guides d'entrevue pour la reconnaissance et son renouvellement, grilles de visite) visant à contrôler le respect du cadre légal par les services de garde éducatifs en milieu familial. Nous avons observé qu'en plus de nécessiter des efforts importants de la part des bureaux coordonnateurs pour leur élaboration et leur mise à jour, certains de ces outils ne permettent pas de s'assurer de la conformité à certains éléments importants de la réglementation.

78 Conséquemment, la surveillance des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus varie d'un bureau coordonnateur à l'autre, ce qui peut entraîner des variations sur le plan de la qualité des services de garde reçus par les enfants entre certains territoires, sans que ces disparités soient détectées. Des exemples de variations dans les pratiques des bureaux coordonnateurs sont présentés ci-après, et plus de détails figurent dans la section Renseignements additionnels.

Exemples de divergences dans les pratiques des bureaux coordonnateurs pouvant mener à des écarts de qualité entre les services de garde

- Lors de l'octroi ou du renouvellement d'une reconnaissance, des outils utilisés par certains bureaux coordonnateurs ne permettent pas de vérifier la capacité d'offrir un milieu de garde assurant la santé, la sécurité et le bien-être des enfants.
- Certaines grilles de visite de conformité ne sont pas à jour, car elles ne tiennent pas compte des changements qui ont été apportés à la réglementation (ex. : production du portrait périodique du développement de l'enfant).
- Lors de la réception d'une plainte, certains bureaux coordonnateurs vont systématiquement effectuer une visite sur place, alors que d'autres vont effectuer une visite sur place uniquement si la plainte vise un élément relatif à la santé et à la sécurité des enfants.
- L'analyse du programme éducatif et du portrait périodique du développement des enfants varie d'un bureau coordonnateur à l'autre. Certains les analysent et d'autres ne semblent pas le faire.

79 Les modifications apportées en avril 2022 à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* précisent que le ministère doit s'assurer de la cohérence des actions et des pratiques des bureaux coordonnateurs. Toutefois, la quasi-totalité des membres du personnel des bureaux coordonnateurs que nous avons rencontrés ont mentionné que le ministère ne répondait pas adéquatement à leurs questions portant sur l'interprétation de la loi ou de ses règlements. De plus, bien que le ministère ait entrepris un effort d'harmonisation de leurs pratiques, ses travaux avancent lentement et ne couvrent pas certains aspects importants.

80 Le ministère a notamment publié deux guides, mais les bureaux coordonnateurs ne sont pas tenus de les utiliser et il n'a pas prévu évaluer leur implantation. De plus, il ne prévoit pas fournir des outils qui permettraient aux bureaux coordonnateurs d'harmoniser leurs pratiques concernant, par exemple, la reconnaissance de nouveaux services de garde éducatifs en milieu familial et l'émission d'avis de contravention. Or, ces deux éléments sont importants pour assurer la qualité des services de garde éducatifs.

81 Le ministère ne s'assure pas non plus que les pratiques des bureaux coordonnateurs sont conformes à certains points importants de la réglementation relatifs à la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial. Par exemple, le ministère a accès à de nombreux rapports de visite de conformité lors de l'inspection qui précède le renouvellement d'un agrément, mais il ne s'assure pas que ces visites permettent dans leur ensemble de détecter des manquements relatifs à la santé et à la sécurité des enfants gardés en milieu familial.

Peu de personnes non reconnues ayant obtenu une reconnaissance

82 Les personnes qui offrent des services de garde en milieu familial, mais qui ne sont pas reconnues, ont très peu d'obligations légales à respecter. Toutefois, en vertu des changements apportés à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* en avril 2022, ces personnes devront obtenir une reconnaissance d'un bureau coordonnateur ou, à défaut, cesser leurs activités d'ici septembre 2026. Cette reconnaissance s'accompagnera d'une série d'obligations réglementaires, d'une surveillance, ainsi que d'un soutien pédagogique et technique sur demande de la part du bureau coordonnateur de leur secteur.

Obligations légales actuelles des personnes non reconnues

Il s'agit des obligations suivantes, prévues dans la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* :

- accueillir un maximum de six enfants, dont au plus deux enfants âgés de moins de 18 mois ;
- fournir une preuve d'absence d'empêchement ;
- avoir réussi un cours de secourisme ;
- détenir une police d'assurance responsabilité civile ;
- ne pas adopter d'attitudes et de pratiques inappropriées ;
- aviser les parents que le service de garde n'est pas reconnu par un bureau coordonnateur.

83 Le nombre de personnes non reconnues qui se sont jointes au réseau depuis l'annonce de l'abolition de ce type de milieu de garde est relativement faible. En effet, d'avril 2022 à février 2024, seulement 538 d'entre elles ont obtenu une reconnaissance d'un bureau coordonnateur, alors que leur nombre était estimé à environ 6 400 en 2022. Il existe actuellement un risque qu'à l'approche de l'abolition du statut de personne non reconnue, un nombre important de ces personnes cherchent à être reconnues simultanément, ce qui engorgerait les bureaux coordonnateurs de demandes.

84 Les bureaux coordonnateurs ont un rôle de prospection à jouer, mais nous avons observé lors de nos entrevues qu'ils l'exercent de façon plus ou moins assidue. Il est à noter que le ministère de la Famille s'est doté d'un plan de promotion visant les personnes non reconnues en décembre 2023, soit après la fin de nos travaux. Ce plan est trop récent pour que son impact puisse être évalué.

RECOMMANDATIONS

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

- 1 Améliorer la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde éducatifs, notamment en ce qui a trait au suivi des échecs à l'évaluation.
- 2 Renforcer ses mesures visant à améliorer le ratio de personnel éducateur qualifié ainsi que le suivi de chaque service de garde qui n'atteint pas le ratio visé et de l'ensemble du réseau.
- 3 Réviser ses façons de faire afin que les plaintes soient traitées de manière adéquate et en temps opportun.
- 4 Améliorer ses mesures de prévention et de contrôle à l'égard des manquements fréquents et du plomb dans l'eau.
- 5 Poursuivre les démarches entreprises afin de s'assurer que la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus est suffisante, tant en matière éducative qu'en matière de santé et de sécurité des enfants.
- 6 Améliorer le plan d'intégration des personnes non reconnues dans le réseau des services de garde éducatifs afin de s'assurer que l'abolition de ce type de service de garde d'enfants puisse être mise en œuvre comme prévu par la loi.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère de la Famille

« Le ministère de la Famille (Ministère) accueille favorablement les constats et les recommandations émis par le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son rapport.

« Il apparaît néanmoins important de mettre en lumière certains éléments afin de bien situer le contexte ministériel. Le rapport du VGQ *Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance*, paru à l'automne 2020, et les recommandations qui en ont découlé ont guidé l'action gouvernementale vers la mise en place du Grand chantier pour les familles pour que chaque enfant ait accès à une place subventionnée. En parallèle, la pénurie de main-d'œuvre a constitué un enjeu de société, et le réseau des services de garde n'y a pas fait exception.

« Le Ministère s'est fixé des cibles ambitieuses au cours des dernières années en matière de création de places afin d'accroître l'accessibilité des services de garde. Depuis le lancement du Grand chantier pour les familles, en 2021, le nombre de places subventionnées en installation est passé de 145 803 au 31 mars 2021 à 167 841 au 29 février 2024, soit une hausse de 22 038 places supplémentaires en près de trois ans, ce qui correspond à une variation de 15%. D'ailleurs, au cours de la dernière année seulement, le Ministère a réalisé, par ses projets d'agrandissement et de construction, plus de 7 000 nouvelles places en CPE et garderies subventionnées et a converti 5 069 places en garderies non subventionnées en places subventionnées. À cela s'ajoutent plus de 2 000 nouvelles places en milieu familial et plus de 20 000 places subventionnées en réalisation (données au 31 mars 2024).

« Évaluation de la qualité éducative

« En ce qui concerne le constat 1, le Ministère rappelle que durant la période couverte par l'audit, les SGEE [services de garde éducatifs à l'enfance] ont dû faire face à la pandémie de COVID-19 et à une pénurie de main-d'œuvre sans précédent. La mobilisation ainsi que les efforts constants et soutenus du réseau des SGEE ont permis d'assurer un service de qualité malgré les enjeux inhérents au contexte de pandémie. L'objectif du Ministère était de permettre aux SGEE de se concentrer sur la gestion de cette crise afin de pouvoir continuer à accueillir les enfants de façon sécuritaire et assurer la continuité des services.

« Main-d'œuvre

« Pour le constat 2, le manque de main-d'œuvre est un enjeu national qui touche la grande majorité des secteurs d'activité au Québec et ailleurs dans le monde. Les services de garde ont été ciblés par le gouvernement du Québec comme étant un secteur où le besoin de main-d'œuvre est le plus criant, donnant lieu à une initiative gouvernementale, l'Opération main-d'œuvre.

« Considérant le fait que le réseau des SGEE est constitué d'employeurs indépendants qui sont responsables de leurs ressources humaines et de la formation de celles-ci, le Ministère travaille en étroite collaboration avec les employeurs et les associations nationales des SGEE afin de s'assurer que les mesures répondent à leurs besoins et qu'elles soient améliorées et ajustées constamment.

« En outre, bien que le Ministère croie fermement en l'importance de la qualification du personnel éducateur, comme en témoignent ses multiples actions pour favoriser la qualification, le Règlement vise un retour au ratio de 2 sur 3 en avril 2027 afin de soutenir le développement accéléré de places subventionnées afin que chaque enfant ait sa place et que les parents puissent retourner au travail.

« Inspections et traitement des plaintes

« Pour ce qui est du constat 3, au cours des dernières années, le Ministère a favorisé une analyse au cas par cas des plaintes reçues. Ainsi, bien qu'il se soit doté de certains critères, ceux-ci ne sont pas formalisés et font plutôt appel au jugement. Le Ministère prend à cœur chaque plainte et dès qu'il reçoit l'information, les différentes équipes concernées se concertent pour adopter la stratégie d'intervention qu'elles jugent appropriée selon la situation et les antécédents.

« Afin d'améliorer les interventions du Ministère, le projet de loi n° 46 sur l'amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs, sanctionné le 27 mars 2024, prévoit de nouvelles dispositions qui obligeront un titulaire de permis à suspendre immédiatement tout membre de son personnel dans des cas précis pouvant faire craindre gravement pour la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants, en plus de rendre passible d'une amende un membre du personnel d'un prestataire de services de garde éducatifs qui compromet gravement la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants.

« Évaluation des services de garde en milieu familial

« Quant au constat 4, les bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial (BC) doivent procéder au renouvellement des reconnaissances des RSGE tous les 5 ans. Avant l'expiration d'une reconnaissance, le BC valide plusieurs éléments. Ce processus de renouvellement est donc une occasion pour les BC d'obtenir de l'information sur les services de garde sous sa responsabilité. Le Ministère entend aussi poursuivre les démarches pour l'évaluation de la qualité en milieu familial.

« Le projet d'harmonisation des pratiques entre les BC, qui est présentement en cours, sera également bonifié et le Ministère est confiant qu'il permettra d'assurer une uniformité entre les BC.

« Personnes non reconnues (PNR)

« La loi 9 prévoit l'obligation d'être reconnue par un BC pour accueillir plus de deux enfants en milieu familial à partir du 1^{er} septembre 2026. Il y a actuellement plus de 15 000 places non réparties disponibles pour de nouvelles RSGE et plus de 20 000 places en réalisation en installations subventionnées pour faciliter cette transition.

« En conclusion, le Ministère s'engage à poursuivre ses efforts dans une perspective d'amélioration continue. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Fonctions et obligations légales des bureaux coordonnateurs relativement à la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus

Résultats détaillés de la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative

Modifications apportées à la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative

Ratios de personnel éducateur qualifié et pourcentage des installations de services de garde éducatifs qui ne les atteignent pas

Mesures et cibles de l'Opération main-d'œuvre

Variation des pratiques entre les bureaux coordonnateurs, projets d'harmonisation et contrôles du ministère de la Famille

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de mai 2024 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*.

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

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le ministère de la Famille met en place des mesures suffisantes afin d'assurer la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le ministère évalue de manière efficiente et efficace la qualité des services de garde éducatifs, notamment en regard de leur conformité légale et réglementaire et de seuils de qualité fixés par le ministère. ■ Le ministère s'assure que les correctifs requis sont apportés à la suite de ses évaluations de qualité. ■ Le ministère s'assure que le soutien financier et l'accompagnement à l'égard des pratiques qu'il offre aux services de garde éducatifs favorisent leur qualité. ■ Le ministère intervient de manière appropriée dans le contrôle des obligations auxquelles sont soumises les personnes non reconnues offrant de la garde en milieu familial et planifie leur intégration dans le réseau des services de garde éducatifs.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 10 mai 2024.

L'audit porte sur les mesures mises en place par le ministère de la Famille afin d'assurer la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance. Nos travaux excluent les décisions relatives au traitement des signalements aux directeurs de la protection de la jeunesse.

Nous avons réalisé des entrevues auprès des membres du personnel du ministère de la Famille, de bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial, d'organisations représentant des services de garde éducatifs, ainsi que d'une firme externe chargée par le ministère de réaliser l'évaluation de la qualité éducative.

De plus, nous avons analysé des documents provenant notamment du ministère et des bureaux coordonnateurs, ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information du ministère concernant notamment l'évaluation de la qualité éducative des services de garde éducatifs, les inspections menées auprès de ces services de garde et les manquements relevés lors de celles-ci.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mars 2023 à décembre 2023. Ils portent sur la période d'avril 2018 à septembre 2023. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nous avons évalué la qualité de l'ensemble des plans d'action produits par des services de garde éducatifs qui remplissaient certains critères en lien avec notre audit. À d'autres moments, nous avons procédé à un échantillonnage par choix raisonné. Par exemple :

- les quinze dossiers de plainte pour attitudes et pratiques inappropriées ont été sélectionnés selon deux critères. Nous avons étudié dix plaintes sélectionnées en raison du degré de précision des allégations et de l'observation directe des faits par le plaignant, ainsi que cinq autres plaintes choisies aléatoirement.
- Les huit bureaux coordonnateurs visités ont été sélectionnés en fonction de leur taille, de leur situation géographique, de leur statut juridique ainsi que d'informations disponibles dans leurs rapports d'activités.

Les résultats de ces travaux ne peuvent être extrapolés. Cependant, ils donnent des indications sur les lacunes pouvant être relevées dans les processus concernés.

Rôles et responsabilités de l'entité

Le ministère de la Famille a entre autres la mission de favoriser la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance et il doit établir des objectifs favorisant l'épanouissement des enfants. Les actions du ministère à cet égard sont encadrées notamment par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et ses règlements afférents, dont il veille à l'application. L'objectif premier de cette loi est de promouvoir la qualité des services de garde éducatifs offerts aux enfants avant leur admission à l'école, et ce, en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement, la réussite éducative, le bien-être et l'égalité des chances de ces enfants, entre autres ceux qui présentent des besoins de soutien particulier ou qui vivent dans un contexte de précarité socio-économique.

Le ministère est notamment responsable :

- de délivrer, de suspendre, de révoquer et de renouveler les permis des CPE et des garderies ;
- d'agréeer les bureaux coordonnateurs ;
- de mettre en œuvre la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde éducatifs et, avec les prestataires de services de garde concernés, d'en assurer le suivi des résultats.

Le ministère est également responsable de veiller au respect des obligations auxquelles sont soumises les personnes non reconnues offrant des services de garde en milieu familial.

Fonctions et obligations légales des bureaux coordonnateurs relativement à la qualité des services de garde éducatifs en milieu familial reconnus

Fonction	Obligations
Octroi et renouvellement d'une reconnaissance ¹	<ul style="list-style-type: none">■ Évaluer si la personne requérante satisfait aux critères prévus à la réglementation, notamment ses aptitudes à communiquer et à établir des relations affectives avec les enfants, ainsi que sa capacité à accompagner et soutenir les enfants dans leurs jeux et leurs explorations■ S'assurer que la personne responsable du service de garde éducatif, la personne qui l'assiste et toute personne majeure habitant dans la résidence ont fait l'objet d'une vérification d'absence d'empêchement■ Confirmer que la personne responsable du service de garde éducatif a suivi sa formation initiale ainsi que le perfectionnement annuel, conformément au <i>Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance</i>■ Visiter la résidence et la cour extérieure afin d'en valider le caractère sécuritaire et adéquat■ Tenir une entrevue avec la personne requérante et toute personne âgée de plus de 14 ans qui habite dans sa résidence
Visites de conformité	<ul style="list-style-type: none">■ Effectuer annuellement trois visites à l'improviste des résidences où sont offerts des services de garde éducatifs, et ce, pendant leur prestation■ Vérifier les lieux et les équipements servant à la prestation des services de garde là où ils se trouvent■ Au besoin, vérifier la conformité d'autres éléments prévus à la <i>Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance</i> et à la réglementation
Traitement des plaintes	<ul style="list-style-type: none">■ Traiter les plaintes concernant les personnes responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial situé sur le territoire qui lui est attribué■ Visiter à l'improviste les personnes responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial visées par une plainte afin d'en vérifier l'objet et le bien-fondé, si requis■ S'assurer de la mise en œuvre des mesures correctives, au besoin
Soutien pédagogique et technique	<ul style="list-style-type: none">■ Offrir, sur demande, un soutien pédagogique et technique aux personnes responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial
Prospection	<ul style="list-style-type: none">■ Repérer et guider les personnes pouvant être intéressées à devenir responsable d'un service de garde éducatif en milieu familial

1. La reconnaissance est renouvelable tous les cinq ans, mais elle peut être suspendue, révoquée ou non renouvelée suivant les cas et conditions prévus par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*.

Source : Vérificateur général du Québec d'après la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et le *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance*.

Résultats détaillés de la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative

		2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	Total
CPE	Évalués	220	174	174	136	704
	Échecs	17	12	21	29	79
	Taux d'échec	8 %	7 %	12 %	21 %	11 %
Garderies subventionnées	Évaluées	105	79	111	51	346
	Échecs	28	18	48	29	123
	Taux d'échec	27 %	23 %	43 %	57 %	36 %
Garderies non subventionnées	Évaluées	160	85	234	105	584
	Échecs	54	28	133	62	277
	Taux d'échec	34 %	33 %	57 %	59 %	47 %
Total	Évalués	485	338	519	292	1 634
	Échecs	99	58	202	120	479
	Taux d'échec	20 %	17 %¹	39 %²	41 %	29 %

1. En 2020-2021, le ministère a évalué une proportion plus élevée de CPE que de garderies subventionnées et non subventionnées. S'il avait respecté la proportion de chaque type de service de garde éducatif durant l'année, le taux d'échec aurait été un peu plus élevé. Cet écart n'a pas d'influence sur les résultats présentés dans la colonne « Total ».
2. En 2021-2022, le ministère a évalué une proportion moins élevée de CPE que de garderies subventionnées et non subventionnées. S'il avait respecté la proportion de chaque type de service de garde éducatif durant l'année, le taux d'échec aurait été plus bas. Cet écart n'a pas d'influence sur les résultats présentés dans la colonne « Total ».

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

Modifications apportées à la mesure d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative

Étapes du processus d'évaluation	Étapes applicables selon la date d'évaluation			
	Groupes d'enfants âgés de 3 à 5 ans			Groupes d'enfants âgés de 0 à 5 ans
	Du 9 avril 2019 au 17 novembre 2020	Du 18 novembre 2020 au 31 mai 2022	Du 1 ^{er} juin à novembre 2022	Depuis le 2 mai 2023
Sur demande du ministère, la firme évalue la qualité éducative du service de garde, produit un rapport d'évaluation et le transmet au ministère et au service de garde éducatif.	✓	✓	✓	✓
Le ministère doit prendre connaissance du rapport d'évaluation de la firme, l'analyser et le classer au dossier du service de garde éducatif.	✓	✓	✓	✓
En cas d'échec, le ministère doit demander au service de garde éducatif de produire un plan d'action.	✗ ¹	Alertes de situations préoccupantes seulement (cas par cas) ²	✓	✓
Le ministère doit apprécier le contenu du plan d'action.	✗ ¹	Oui, si plan d'action demandé	✓	✓
Un an maximum après la date de réception de l'accusé de réception du plan d'action, le service de garde éducatif doit transmettre au ministère un bilan de la mise en œuvre de son plan d'action.	✗ ¹	Oui, si plan d'action demandé	✓	✓
Sur demande du ministère, la firme doit mener une évaluation de suivi portant uniquement sur les dimensions échouées lors de l'évaluation initiale.	✗ ¹	✗	✗	✓

1. Le ministère a reçu des plans d'action qui se rapportaient à des évaluations ayant eu lieu avant le début de la pandémie de COVID-19. Cependant, en novembre 2020, dans le contexte de la pandémie, des assouplissements ont été mis en place relativement aux mesures de suivi des résultats, notamment une suspension de l'obligation de produire un plan d'action et un bilan ainsi que de participer à une évaluation de suivi. Ces assouplissements ont été appliqués rétroactivement aux services de garde éducatifs qui avaient été évalués depuis 2019 et qui n'avaient pas encore transmis leur plan d'action.

2. Lorsque le ministère reçoit une alerte de situation préoccupante, il doit déterminer s'il est opportun d'exiger un plan d'action en tenant compte des motifs qui pourraient justifier qu'il ne l'exige pas (ex. : le service de garde fait l'objet d'une enquête ou est sur le point de fermer).

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

Ratios de personnel éducateur qualifié et pourcentage des installations de services de garde éducatifs qui ne les atteignent pas

	CPE	Garderies subventionnées	Garderies non subventionnées	Tous les services de garde éducatifs en installation
Ratio d'une éducatrice qualifiée ou d'un éducateur qualifié sur trois non atteint				
2018	1,2	0,1	10,8	4,2
2019	0,8	0,9	11,6	4,2
2020	0,9	0,6	12,9	4,9
2021	0,7	1,2	17,0	6,0
2022	1,2	1,7	19,2	7,1
2023	1,3	3,2	18,6	6,9
Ratio d'une éducatrice qualifiée ou d'un éducateur qualifié sur deux non atteint¹				
2018	1,9	3,7	40,5	15,3
2019	2,1	5,6	44,0	17,4
2020	2,4	4,2	45,9	17,5
2021	3,2	6,9	49,7	18,8
2022	4,1	10,7	52,5	20,9
2023	4,6	19,1	54,7	22,8
Ratio de deux éducatrices ou éducateurs qualifiés sur trois non atteint²				
2018	7,2	19,9	72,3	31,7
2019	9,6	21,2	77,7	35,6
2020	10,6	23,6	76,8	35,7
2021	15,5	35,8	78,1	39,7
2022	17,5	43,7	80,5	43,0
2023	17,7	52,8	85,5	45,7
Nombre de répondants				
2018	1 549	705	1 146	3 400
2019	1 551	697	1 200	3 448
2020	1 516	683	1 123	3 322
2021	1 502	651	1 010	3 163
2022	1 568	664	1 053	3 285
2023	1 620	723	1 013	3 356

1. Les services de garde éducatifs qui n'ont pas atteint le ratio d'une éducatrice ou d'un éducateur qualifié sur trois sont inclus.

2. Les services de garde éducatifs qui n'ont pas atteint le ratio d'une éducatrice ou d'un éducateur qualifié sur trois ainsi que le ratio d'une éducatrice ou d'un éducateur qualifié sur deux sont inclus.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille.

Mesures et cibles de l'Opération main-d'œuvre

Les mesures prévues et les cibles fixées dans le cadre de l'Opération main-d'œuvre présentées dans le tableau 4 couvrent la durée de la mise en œuvre de cette opération, soit de 2021 à 2026.

TABLEAU 4 Mesures et cibles de recrutement et de qualification des éducatrices et des éducateurs prévues dans le cadre de l'Opération main-d'œuvre

Mesures	Cibles de recrutement et de qualification des éducatrices et des éducateurs		Ministère responsable
	Nbre	%	
Amélioration des conditions de travail, valorisation du métier d'éducatrice et d'éducateur et promotion des mesures	9 025	37,4	Ministère de la Famille
Soutien financier des employeurs dont certains membres du personnel éducateur ont entamé une démarche de reconnaissance des acquis et des compétences ou bénéficient d'une formation rémunérée en alternance travail-études, et formation des personnes sans emploi grâce au Programme d'aide à la requalification par l'augmentation de la formation	8 592	35,6	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Accroissement de l'accès aux études, formations courtes et d'appoint et soutien à la réussite des étudiants	4 631	19,2	Ministère de l'Enseignement supérieur
Implantation d'un service de certification de la qualification en vue d'augmenter le nombre de diplômes admissibles et de réduire les obstacles à la qualification	900	3,7	Ministère de la Famille
Attraction et recrutement de travailleurs et d'étudiants à l'étranger	888	3,7	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration
Prime salariale pour revenu de retraite : incitatif financier pour le retour au travail des employés du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (mesure abandonnée en mars 2023)	106	0,4	Ministère de la Famille
Total	24 142	100,0	

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Variation des pratiques entre les bureaux coordonnateurs, projets d'harmonisation et contrôles du ministère de la Famille

	Pratiques des BC	Projets d'harmonisation du ministère de la Famille	Contrôles réalisés par le ministère de la Famille
Reconnaissance des services de garde éducatifs en milieu familial	<p>Certains gabarits ne permettent pas de vérifier la conformité des personnes ayant fait une demande de reconnaissance et de leur résidence à des aspects importants des lois.</p> <p>Certains BC ont développé des outils, par exemple pour évaluer le matériel éducatif et réaliser des entrevues comportant des mises en situation. D'autres BC ne disposent pas de tels outils.</p>	<p>Guide publié sur la suspension, la révocation et le non-renouvellement de la reconnaissance</p> <p>Aucun guide ni outil sur les démarches effectuées lors des reconnaissances</p>	<p>Éléments contrôlés : pour un échantillon de RSGE, valider la présence des vérifications d'absence d'empêchement requises, de preuves de formation initiale et de formations de perfectionnement ainsi que d'un cours de secourisme, et s'assurer que les BC effectuent une visite de conformité dans les trois mois suivant la reconnaissance d'une ou d'un RSGE</p> <p>Exemples d'éléments non contrôlés : les entrevues avant d'octroyer la reconnaissance, la qualité de la visite de conformité tenue dans les trois mois suivant la reconnaissance d'une ou d'un RSGE, la présence d'une procédure d'évacuation en cas d'urgence, l'aptitude des personnes requérantes à établir des relations affectives significatives, la présence de la déclaration de santé physique et mentale, la capacité d'accompagner et de soutenir les enfants dans leurs jeux</p>
Visites de conformité	<p>Gabarit de la grille des visites de conformité :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La durée des visites varie de 20 minutes à 2 heures et le nombre de points de vérification varie de 6 à 203. ■ La conformité des lieux et des pratiques (ex. : programme éducatif, saines habitudes de vie, portrait du développement de l'enfant) est vérifiée de façon inégale. ■ Certaines grilles de visite ne sont pas à jour et ne tiennent pas compte des changements qui ont été apportés à la réglementation. 	<p>Projet de directive ministérielle portant sur les visites de conformité débuté en novembre 2023</p> <p>Rencontres d'information organisées en 2022 pour transmettre l'information sur les changements apportés à la réglementation</p> <p>Aucun projet de gabarit de grille de visite de conformité</p>	<p>Élément contrôlé : le nombre de visites de conformité effectuées par les BC pour un échantillon de RSGE</p> <p>Exemple d'élément non contrôlé : le contenu des grilles de visite de conformité utilisées par les BC afin de s'assurer que les aspects importants de la réglementation sont couverts par les visites</p>

	Pratiques des BC	Projets d'harmonisation du ministère de la Famille	Contrôles réalisés par le ministère de la Famille
Traitement des plaintes	<p>Certains BC utilisent des gabarits pour consigner et analyser les plaintes qu'ils reçoivent, alors que d'autres ne disposent pas de tels outils.</p> <p>Lors de la réception d'une plainte, certains BC vont systématiquement effectuer une visite sur place, alors que d'autres vont effectuer une visite sur place uniquement si la plainte vise un élément relatif à la santé ou à la sécurité des enfants.</p>	<p>Guide sur le traitement des plaintes publié en novembre 2023</p> <p>Aucun projet d'outils (ex. : registre des plaintes, formulaire de plainte)</p>	<p>Éléments contrôlés : la présence d'un registre de plaintes, ainsi que d'un rapport et d'un suivi pour les deux premières plaintes reçues au cours de la période couverte par l'agrément</p> <p>Exemples d'éléments non contrôlés : la qualité du rapport et du suivi de la plainte, ainsi que l'ensemble des autres plaintes reçues durant les cinq années couvertes par l'agrément</p>
Émission d'avis de contravention	<p>Pratiques lors de manquements constatés par les BC :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Certains BC émettent des avis de contravention dans certaines situations (ex. : manque de collaboration d'une ou d'un RSGE lorsque le manquement touche la santé ou la sécurité des enfants). D'autres BC les émettent seulement lorsqu'un manquement est constaté de façon répétée. ■ Le suivi des avis de contravention n'est pas toujours documenté. 	Aucun projet	<p>Élément contrôlé : vérifier si les BC ont effectué un suivi quand un avis de contravention a été émis relativement aux visites de conformité échantillonnées</p> <p>Exemples d'éléments non contrôlés : l'assurance que l'ensemble des avis de contravention requis ont été émis, ainsi que la qualité du contenu des avis de contravention et du suivi effectué par les BC</p>
Soutien pédagogique	<p>Un soutien pédagogique est offert sur demande aux RSGE. Certains BC organisent différentes activités pour tenter de rejoindre les RSGE qui ne demandent pas de soutien pédagogique autrement (ex. : rencontre d'information sur la réglementation pour les nouvelles reconnaissances, activités animées), alors que d'autres BC mettent l'accent sur la réponse aux demandes de soutien pédagogique.</p> <p>Le nombre de demandes de soutien pédagogique ayant obtenu une réponse varie d'un BC à l'autre.</p>	Aucun projet	Aucun contrôle

BC Bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial

RSGE Responsable d'un service de garde éducatif en milieu familial reconnu

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du ministère de la Famille et de bureaux coordonnateurs.