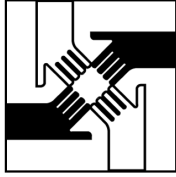


CRDÎM



Conseil régional
de développement
de l'île de Montréal

1550, rue Metcalfe, bureau 810
Montréal (Québec) H3A 1X6
Téléphone: (514) 842-2400
Télécopieur: (514) 842-4599
Courriel: conseil@crdim.org

SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE SERVICES DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL

Comité sur les services de garde à l'enfance

CRDÎM

Janvier 2003

INTRODUCTION

Le présent rapport s'inscrit dans les actions et suites à donner au portrait réalisé sur le développement des services de garde en milieu familial sur l'île de Montréal. Les débuts de cette démarche remontent au printemps dernier avec la réalisation d'une enquête auprès des gestionnaires des centres de la petite enfance (CPE). Cette enquête était structurée de façon à cerner les difficultés pouvant être rencontrées aux différentes étapes de réalisation d'un projet et dans les opérations courantes reliées à l'offre d'un volet de garde en milieu familial.

Une fois les résultats de l'enquête compilés, un exercice de validation et de bonification a été réalisé à partir des commentaires recueillis lors d'une journée d'échanges et d'information réunissant plus d'une centaine d'intervenants locaux et régionaux concernés par les services de garde à l'enfance.

Le portrait ainsi obtenu a permis au Conseil régional de développement de l'île de Montréal (CRDÎM) de dégager des constats quant aux problématiques du développement de services de garde en milieu familial et de formuler des recommandations en vue d'adapter le développement et l'offre de services aux spécificités de l'île de Montréal et aux besoins des familles qui y résident.

Trois principales préoccupations sous-tendent l'analyse de la problématique, soit la qualité des services offerts, la réponse aux besoins des familles et le développement durable de services à contribution réduite sur l'île de Montréal. Les pistes d'action et de solution ciblées dans les recommandations qui suivent supposent l'implication et la mobilisation d'une diversité d'acteurs oeuvrant aux niveaux local, régional et provincial.

PROBLÉMATIQUES DU DÉVELOPPEMENT EN MILIEU FAMILIAL SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL

La mise en place d'un volet de garde en milieu familial comporte un ensemble d'étapes que doit réaliser un CPE afin d'assurer un service de garde de qualité. Ces étapes se regroupent en deux principales phases, soit celle précédant l'obtention du permis émis par le ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE) et celle qui lui succède, soit la mise en œuvre du projet:

- La phase préalable à l'obtention du permis nécessite la réalisation de documents et d'activités afin de s'assurer de la conformité du projet aux normes et règlements en vigueur, et outiller le CPE dans ses futures tâches de reconnaissance, de soutien et de contrôle des responsables de services de garde (RSG) en milieu familial.
- Suite à l'obtention du permis, le CPE met en branle le processus de reconnaissance de RSG, lequel peut s'étaler sur plusieurs mois, et amorce au fur et à mesure les activités de soutien et de contrôle des RSG. Celles-ci constituent l'essentiel de la gestion d'un volet de garde en milieu familial.

Le maximum de places en milieu familial que peut avoir au permis un CPE est de 250 places. Un(e) RSG peut offrir 6 places en milieu familial, ou 9 avec un(e) aide-éducatrice(teur). Un CPE qui détient 50 places en milieu familial au permis reconnaîtra en moyenne 10 RSG parmi lesquelles se répartiront ces places.

Les difficultés rencontrées par les CPE sont, soit d'ordre général, c'est-à-dire qu'elles peuvent être vécues par divers CPE indépendamment de leur situation géographique ou de l'expertise du promoteur, ou spécifiques à certains CPE notamment ceux faisant partie des zones les plus défavorisées de l'Île.

Elles ont été regroupées sous les sept constats qui suivent, à partir desquels ont été formulées des recommandations.

Constat 1**A. La réglementation du milieu familial**

Les CPE éprouvent des difficultés dans la compréhension de la réglementation, dans l'obtention d'information claire et cohérente, ainsi que dans son interprétation et son application. Les difficultés les plus souvent rencontrées, mais de façon, non limitative, ont trait aux aspects suivants :

- la localisation des services en milieu familial;
- la reconnaissance des RSG;
- la surtarification;
- les espaces physiques adéquats;
- la révocation;
- la formation minimale exigée par le MFE.

B. L'élaboration de la régie interne

Un soutien continu du MFE est nécessaire pour l'élaboration de la régie interne, notamment au niveau des procédures de reconnaissance et de contrôle des RSG ainsi que de la procédure de traitement des plaintes.

Un Forum national sur la garde en milieu familial a été mis sur pied en 2000, dont le mandat principal est de favoriser l'amélioration de la qualité des services et leur consolidation ainsi que l'harmonisation des relations entre les RSG et les CPE.

Compte tenu que les travaux du Forum portent notamment sur le programme éducatif, la santé et sécurité des enfants, ainsi que sur le cadre administratif entourant la garde en milieu familial, soit plusieurs des aspects identifiés comme problématiques dans le développement du milieu familial sur l'île de Montréal (constats 1, 2, 4, 5 et 6);

Il est recommandé :

- 1.1 Que le CRDÎM assure un suivi des travaux du Forum national sur la garde en milieu familial ou toute autre instance créée à cet effet;
- 1.2 Que le MFE s'assure que les CPE et autres intervenants impliqués dans le développement des services de garde en milieu familial accèdent rapidement à une information claire, uniforme et actualisée pour toutes questions relatives à la réglementation ;
- 1.3 Que le CRDÎM, de concert avec les partenaires concernés, favorise la mise en commun des expertises et l'échange d'information entre promoteurs et intervenants par la réalisation d'une activité régionale (Exemple : Colloque à l'intention des gestionnaires de CPE, chargé(e)s de projets, conseillères-ers pédagogiques, RSG, parents, partenaires).

Constat 2**La formation des RSG**

La formation minimale, telle qu'exigée par règlement pour les RSG, est jugée insuffisante en regard du profil de main-d'œuvre recrutée. De plus, l'offre de formation actuelle ne suffit pas à la demande sur l'île de Montréal.

Le développement du milieu familial s'intensifie au rythme des autorisations accordées, ce qui a pour effet d'augmenter la demande de formation. Les CPE et les RSG éprouvent des difficultés à trouver des formations disponibles pour répondre aux exigences du MFE. Les difficultés sont de deux ordres : les formations ne sont pas disponibles dans des délais raisonnables et, selon plusieurs intervenants, la formation minimale de 45 heures est jugée insuffisante.

On estime la formation minimale insuffisante notamment lorsque les personnes n'ont pas d'expérience antérieure pertinente ou encore, lorsqu'elles sont nouvellement arrivées au Québec. Cette situation est plus accentuée dans les zones dites défavorisées de Montréal ainsi que dans les secteurs à forte densité ethnique. Les lacunes identifiées ont trait à la maîtrise de la langue française et/ou anglaise, à la compréhension et à l'application du programme pédagogique ainsi qu'à l'aspect entrepreneurial du travail autonome.

De plus, le fait que l'exigence de formation minimale soit peu balisée dans la réglementation, alliée à l'absence de planification dans l'offre de formation aux RSG sur l'île de Montréal, favorise l'émergence d'initiatives aux contenus et durées variés, sans cadre d'évaluation officiel quant à la qualité des formations dispensées.

Dans l'objectif d'assurer des services de garde de qualité en milieu familial sur l'île de Montréal et compte tenu que des travaux sont en cours au sein de diverses instances en vue de cerner les besoins de formation de main-d'œuvre en services de garde à l'enfance, tant en installation et garderie qu'en milieu familial;

Il est recommandé :

- 2.1 Que le CRDÎM assure un suivi des travaux en cours au sein des instances concernées, notamment le MFE et le Comité sectoriel de main-d'œuvre en économie sociale et action communautaire (CSMO), portant sur l'évaluation des besoins de main-d'œuvre en services de garde à l'enfance.
- 2.2 Que le CRDÎM achemine une demande auprès de l'organisation régionale « Comité cégeps-entreprises en services de garde » afin que soient cernés les besoins de formation de la main-d'œuvre en milieu familial, tant au plan des contenus que de l'accessibilité, en tenant compte des caractéristiques culturelles, sociales et économiques de cette main-d'œuvre.
- 2.3 Que le CRDÎM dresse un portrait des ressources offrant de la formation pour les RSG de la région montréalaise qui indiquera notamment le type de formations offertes ainsi que la capacité d'accueil.

- 2.4 Que le CRDÎM convie, le cas échéant, les acteurs concernés à élargir l'offre de formation à l'intention des RSG de l'île de Montréal.
- 2.5 Que le MFE examine la possibilité de modifier la réglementation du milieu familial afin que la formation minimale requise à la suite de l'obtention d'une reconnaissance à titre de RSG soit augmentée et balisée.

Constat 3***Le réseautage et la concertation***

Le réseautage et la concertation sont des éléments de soutien significatifs pour les promoteurs dans l'élaboration et la gestion du volet de garde en milieu familial.

Ce mode d'intervention favorise la mise en commun d'expertises, l'échange d'informations et la mise en place de solutions adaptées aux réalités locales et régionales du développement.

Dans l'ensemble, les groupes promoteurs peuvent compter sur les intervenants locaux et régionaux pour les supporter dans leurs démarches, et sont invités à s'impliquer au sein d'instances de concertation locales en petite enfance et famille. Cependant les interventions s'avèrent inégales d'un territoire à l'autre sur l'île.

Compte tenu de l'état d'avancement variable d'un territoire à l'autre en regard du développement en milieu familial;

Il est recommandé :

- 3.1 Que le CRDÎM, de concert avec le MFE, encourage et suscite, au besoin, les actions concertées et multisectorielles, en y associant des partenaires susceptibles de contribuer au développement de services de garde en milieu familial, tels les centres locaux de services communautaires (CLSC), les corporations de développement économique communautaire (CDEC), les centres locaux de développement (CLD) et Emploi-Québec,
- 3.2 Que le CRDÎM et le MFE s'associent en vue d'assurer un soutien adéquat à l'exercice de la concertation locale. Ceci suppose un leadership actif, la participation des acteurs concernés et une compréhension mutuelle des rôles et responsabilités de chacun

Constat 4***Soutien et encadrement des RSG***

La charge de travail est accrue pour les CPE dans le soutien et l'encadrement des RSG moins qualifié(e)s au départ, notamment dans l'application du programme pédagogique et la garde d'enfants ayant des besoins particuliers.

Il est recommandé :

- 4.1 Que le MFE reconnaisse ces particularités et accorde les ressources financières nécessaires et un soutien technique aux CPE pour assumer adéquatement le soutien et l'encadrement des RSG.
- 4.2 Que le MFE soutienne la conclusion d'ententes entre les CLSC et les CPE en s'assurant que les intervenants concernés disposent des ressources nécessaires pour accroître l'offre de services auprès des enfants ayant des besoins particuliers, autant en installation et garderie qu'en milieu familial.
- 4.3 Que dans le cadre du Plan concerté pour les familles du Québec, sous la mesure ayant trait au soutien parental, que le MFE soutienne les interventions favorisant la complémentarité et le partenariat dans les services offerts à la famille, tant par les CPE et garderies, les RSG, les CLSC que les organismes communautaires famille.

Constat 5***Reconnaissance des RSG***

Les particularités régionales liées à la pauvreté rendent plus difficile le processus de reconnaissance des RSG pour les CPE situés notamment dans les zones défavorisées.

Les difficultés dans le processus de reconnaissance de RSG proviennent principalement des zones défavorisées. Ces difficultés sont attribuées aux facteurs suivants :

- logements non adéquats;
- aptitudes non démontrées parmi les candidat(e)s;
- conditions de base non réunies;
- réticence des propriétaires à permettre l'opération d'un milieu familial.

Constat 6***Offre durable de services de qualité en milieu familial***

Les caractéristiques reliées à la pauvreté précarisent le maintien d'une offre durable de services de garde de qualité en milieu familial en réponse aux besoins des familles dans les zones défavorisées de l'île de Montréal.

Les déménagements et la cessation d'activités des RSG, en plus d'accroître les efforts à investir au plan du soutien et de l'encadrement, occasionnent des déplacements de l'offre de services vers d'autres territoires. Cette situation, plus fréquente dans les zones défavorisées de l'Île, fait en sorte que des places deviennent non disponibles sur les territoires pour lesquels elles avaient été initialement recommandées.

Une analyse plus détaillée des divers territoires de l'Île permettra d'évaluer dans quelle mesure les conditions favorables à l'établissement d'une offre durable de services de garde en milieu familial de qualité sont réunies. Ces conditions sont reliées notamment aux lieux de résidence des RSG, au bassin de candidat(e)s à la reconnaissance à titre de RSG, et au potentiel de développement.

Dans les territoires où on constate et anticipe des difficultés, il y a lieu de prévoir une adaptation du plan de développement régional pour favoriser une offre durable de services de garde de qualité.

Il est recommandé :

- 6.1 Que le MFE et le CRDÎM supportent le développement du milieu familial en consentant les efforts nécessaires pour répondre aux besoins en services de garde des territoires défavorisés ;
- 6.2 Dans les cas où les conditions ne permettent pas le développement d'une offre durable et de qualité en milieu familial, que le MFE permette aux CPE qui le souhaitent de déroger à l'obligation de diversifier leurs services ;
- 6.3 De plus, là où l'offre durable de services est compromise, soit par les dérogations accordées, soit par le déplacement de l'offre vers d'autres territoires et régions, s'assurer d'une couverture adéquate en ajoutant des places en installation et garderie à contribution réduite.

CONCLUSION

Le mandat au CRDÎM dans le développement des services de garde à l'enfance vise à assurer l'adaptation des mesures et politiques gouvernementales en la matière. Pour ce faire, des avis et des recommandations sont formulés au ministère de la Famille et de l'Enfance qui tiennent compte des spécificités régionales, et des actions sont prises afin de soutenir le développement harmonieux des services en réponse aux besoins des familles montréalaises.

Les particularités reliées à la pauvreté, au cadre urbain et à la densité ethnique sont autant de spécificités qui influencent le déploiement du réseau à Montréal. L'analyse des conditions qui prévalent dans le développement des services de garde en milieu familial sur l'Île apporte un éclairage essentiel à la poursuite des travaux du CRDÎM et de ses partenaires.

Beaucoup d'efforts ont déjà été investis à la réalisation d'un des plus grands chantiers entrepris à ce jour au Québec et dont la plus vaste part se réalise dans la région montréalaise. Plusieurs facteurs devraient être considérés dans son parachèvement prévu pour l'année 2005-2006. La possibilité évoquée par la ministre d'État à la Famille et à l'Enfance de permettre exceptionnellement à un CPE une dérogation à l'obligation de diversifier ses services, la nécessité de poursuivre, et d'intensifier dans certains cas, le soutien au développement du milieu familial, et la révision suggérée de la répartition des places à venir sur l'île de Montréal sont autant d'éléments à prendre en compte.

Des recommandations ont été émises en vue d'atténuer les problématiques soulevées et les impacts que celles-ci pourraient avoir sur l'offre durable de services de garde de qualité dans la région. Le présent rapport s'inscrit dans les travaux du CRDÎM en vue d'alimenter les réflexions et orienter les actions des instances concernées.

ANNEXE 1

SOMMAIRE

Constat 1

Considérant que les CPE rencontrent plusieurs difficultés liées à la réglementation du milieu familial et qu'un soutien continu du MFE est nécessaire pour l'élaboration de la régie interne, notamment au niveau des procédures de reconnaissance et de contrôle des RSG ainsi que de la procédure de traitement des plaintes, il est recommandé :

- 1.1 Que le CRDÎM assure un suivi des travaux du Forum national sur la garde en milieu familial ou toute autre instance créée à cet effet ;
- 1.2 Que le MFE s'assure que les CPE et autres intervenants impliqués dans le développement des services de garde en milieu familial accèdent rapidement à une information claire, uniforme et actualisée pour toutes questions relatives à la réglementation ;
- 1.3 Que le CRDÎM, de concert avec les partenaires concernés, favorise la mise en commun des expertises et l'échange d'information entre promoteurs et intervenants par la réalisation d'une activité régionale (Exemple : Colloque à l'intention des gestionnaires de CPE, chargé(e)s de projets, conseillères-ers pédagogiques, RSG, parents, partenaires).

Constat 2

Considérant que la formation minimale, telle qu'exigée par règlement pour les RSG, est jugée insuffisante en regard du profil de main-d'œuvre recrutée et que l'offre de formation actuelle ne suffit pas à la demande sur l'île de Montréal, il est recommandé :

- 2.1 Que le CRDÎM assure un suivi des travaux en cours au sein des instances concernées, notamment le MFE et le Comité sectoriel de main-d'œuvre en économie sociale et action communautaire (CSMO), portant sur l'évaluation des besoins de main-d'œuvre en services de garde à l'enfance ;
- 2.2 Que le CRDÎM achemine une demande auprès de l'organisation régionale « Comité cégeps-entreprises en services de garde » afin que soient cernés les besoins de formation de la main-d'œuvre en milieu familial, tant au plan des contenus que de l'accessibilité, en tenant compte des caractéristiques culturelles, sociales et économiques de cette main-d'œuvre ;
- 2.3 Que le CRDÎM dresse un portrait des ressources offrant de la formation pour les RSG de la région montréalaise qui indiquera notamment le type de formations offertes, ainsi que la capacité d'accueil ;
- 2.4 Que le CRDÎM convie, le cas échéant, les acteurs concernés à élargir l'offre de formation à l'intention des RSG de l'île de Montréal ;
- 2.5 Que le MFE examine la possibilité de modifier la réglementation du milieu familial afin que la formation minimale requise à la suite de l'obtention d'une reconnaissance à titre de RSG soit augmentée et balisée.

Constat 3

Compte tenu que le réseautage et la concertation sont des éléments de soutien significatifs pour les promoteurs dans l'élaboration et la gestion du volet de garde en milieu familial, il est recommandé :

- 3.1 Que le CRDÎM, de concert avec le MFE, encourage et suscite, au besoin, les actions concertées et multisectorielles, en y associant des partenaires susceptibles de contribuer au développement de services de garde en milieu familial, tels les centres locaux de services communautaires (CLSC), les corporations de développement économique communautaire (CDEC), les centres locaux de développement (CLD) et Emploi-Québec,
- 3.2 Que le CRDÎM et le MFE s'associent en vue d'assurer un soutien adéquat à l'exercice de la concertation locale. Ceci suppose un leadership actif, la participation des acteurs concernés et une compréhension mutuelle des rôles et responsabilités de chacun.

Constat 4

Compte tenu que la charge de travail est accrue pour les CPE dans le soutien et l'encadrement des RSG moins qualifié(e)s au départ, notamment dans l'application du programme pédagogique et la garde d'enfants ayant des besoins particuliers, il est recommandé :

- 4.1 Que le MFE reconnaisse ces particularités et accorde les ressources financières nécessaires et un soutien technique aux CPE pour assumer adéquatement le soutien et l'encadrement des RSG ;
- 4.2 Que le MFE soutienne la conclusion d'ententes entre les CLSC et les CPE en s'assurant que les intervenants concernés disposent des ressources nécessaires pour accroître l'offre de services auprès des enfants ayant des besoins particuliers, autant en installation et garderie qu'en milieu familial ;
- 4.3 Que dans le cadre du Plan concerté pour les familles du Québec, sous la mesure ayant trait au soutien parental, que le MFE soutienne les interventions favorisant la complémentarité et le partenariat dans les services offerts à la famille, tant par les CPE et garderies, les RSG, les CLSC que les organismes communautaires famille.

Constats 5 et 6

Considérant que les particularités régionales reliées à la pauvreté rendent plus difficile le processus de reconnaissance des RSG pour les CPE situés notamment dans les zones défavorisées, et que les caractéristiques reliées à la pauvreté précarisent le maintien d'une offre durable de services de garde de qualité en milieu familial en réponse aux besoins des familles dans les zones défavorisées de l'île de Montréal, il est recommandé :

- 6.1 Que le MFE et le CRDÎM supportent le développement du milieu familial en consentant les efforts nécessaires pour répondre aux besoins en services de garde des territoires défavorisés ;
- 6.2 Dans les cas où les conditions ne permettent pas le développement d'une offre durable et de qualité en milieu familial, que le MFE permette aux CPE qui le souhaitent de déroger à l'obligation de diversifier leurs services ;
- 6.3 De plus, là où l'offre durable de services est compromise, soit par les dérogations accordées, soit par le déplacement de l'offre vers d'autres territoires et régions, s'assurer d'une couverture adéquate en ajoutant des places en installation et garderie à contribution réduite.