



Fédération
québécoise des
organismes
communautaires
Famille

**Agir en prévention
et en réponse
aux besoins des familles**

Mémoire sur les services de garde éducatifs à l'enfance

- 1^{er} juin 2021 -

PRÉSENTATION DE LA FQOCF ET DES OCF

La Fédération québécoise des organismes communautaires Famille (FQOCF) représente, soutient et vise à accroître le rayonnement et le développement de plus de 250 organismes communautaires Famille (OCF).

Elle agit également à titre d'experte-conseil auprès de décideurs publics et d'influenceurs sur les enjeux liés aux familles et aux parents.

Véritables partenaires des parents, les OCF du Québec possèdent une expertise d'accompagnement incontournable auprès des mères, des pères et de leurs enfants, de la grossesse jusqu'à l'âge adulte. Présents dans l'ensemble des régions du Québec sous diverses appellations, ils rejoignent annuellement plus de 135 000 familles ayant des enfants de moins de 5 ans et sont en lien avec une grande partie des parents et des enfants qui gravitent hors des réseaux institutionnels ou qui sont plus réfractaires à ces derniers.

Ces organismes de première ligne offrent aux parents un continuum de services et de ressources. Par diverses activités, les OCF favorisent l'épanouissement des familles, l'enrichissement du rôle parental ainsi que le plein développement des enfants et des communautés.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES FAMILLE (FQOCF)

222, avenue Victoria, Saint-Lambert (Québec) J4P 2H6

Téléphone : 450 466-2538 Sans frais : 1 866 982-9990

Courriel : accueil@fqocf.org

SYNTHÈSE DU MÉMOIRE DE LA FQOCF

La Fédération québécoise des organismes communautaires Famille (FQOCF) vise, par le présent mémoire, à porter l'attention des décideurs et des acteurs de la petite enfance sur les solutions permettant d'accroître l'accès des familles en situation de vulnérabilité aux services de halte-garderie des OCF et aux différents services éducatifs à l'enfance.

Les propositions de la FQOCF permettent également de répondre aux enjeux de garde atypiques et de favoriser le maillage entre les organisations locales aux bénéfices des familles, particulièrement celles moins rejointes par les réseaux institutionnels que sont les centres locaux de services communautaires (CLSC), les services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE), etc.

Enfin, la FQOCF souhaite également interpeller le ministre ainsi que le ministère de la Famille sur des recommandations visant les comités consultatifs, sur les impacts du manque de places actuel et sur la rareté de la main-d'œuvre sur le continuum de services offerts aux familles dans les communautés québécoises.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. Ajouter des représentants des services éducatifs en milieu familial et des intervenantes en CPE aux comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance (CCO) afin de mieux refléter les réalités et les expériences concrètes des divers territoires.
2. Ajouter à l'appréciation des critères de pertinence et de qualité de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (art. 11), la prise en compte et la cohérence de l'offre du demandeur à répondre aux besoins des enfants issus de familles en situation de vulnérabilité ainsi qu'une considération accrue pour le choix de l'emplacement proposé par le demandeur dans des quartiers ou des territoires plus défavorisés de la région.

La proximité de l'emplacement des SGEE dans les quartiers ou les territoires présentant de plus grands taux de vulnérabilité permettra également d'accroître l'accès des enfants issus de familles en situation de vulnérabilité.

3. Investir suffisamment dans les OCF offrant ou souhaitant offrir un service de halte-garderie afin que trois fonctions essentielles auprès des familles puissent être assurées à un niveau plancher d'heures par semaine :
 - un service de halte-garderie disponible durant les heures ouvrables de l'OCF;
 - un service de répit;
 - une offre de garde pouvant dépanner lors de plages horaires dites atypiques.

4. Autoriser dans la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance le déploiement en OCF d'une offre de garde pour les parents ayant des horaires dits atypiques en permettant de distinguer la garde effectuée dans le cadre d'un retour graduel au travail, d'une insertion socioprofessionnelle ou visant indirectement une amélioration de la conciliation famille-travail de celle plus traditionnelle visant essentiellement les heures ouvrables standards et pour laquelle une offre régulière de qualité doit continuer d'être développée.
5. Octroyer un financement spécifique pour les services de halte-garderie en OCF et baser celui-ci sur un nombre de postes d'éducatrices à temps plein, permettant d'assurer une prévisibilité – en le dissociant de l'achalandage ou de la prestation de services – ainsi qu'un service préventif en continu et accessible sur les mêmes heures ouvrables que les OCF.
6. Assurer une vision élargie des enjeux de pénurie de main-d'œuvre dans les SGEE afin de veiller à ce que des mesures visant à répondre aux besoins de ces derniers ne se fassent pas au détriment des services préventifs, complémentaires et tout aussi essentiels offerts par les OCF aux familles de toutes les régions du Québec.
7. Formaliser les liens entre les SGEE et les OCF, mais également avec les directions des programmes jeunesse (DPJe) ou de la protection de la jeunesse (DPJ), et ce, dans l'ensemble du territoire québécois.

Alors que les OCF possèdent l'expertise et les compétences nécessaires pour effectuer un repérage des familles et des enfants vivant des situations particulières, ces mécanismes de collaboration et de continuité visant l'intégration des enfants, particulièrement ceux vivant en situation de vulnérabilité pourraient prendre la forme :

- de protocoles d'entente OCF-SGEE;
- de mécanismes de référence pour les enfants exigeant un soutien particulier;
- d'ententes entre un OCF et un CPE pour accompagner les familles qui utilisent la halte-garderie vers l'intégration de leur enfant;
- d'accompagnement des parents vers les SGEE, etc.

– AXE 1 –

AMÉLIORER L'ACCÈS AU RÉSEAU POUR PERMETTRE À CHAQUE ENFANT DE DÉVELOPPER SON PLEIN POTENTIEL

La Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (art. 103.6) prévoit la composition de comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance (CCO). Ces comités sont composés de neuf membres, dont un est désigné par un organisme communautaire Famille (OCF).

Les autres membres désignés sont des représentants des centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) ou des centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS), des centres de service scolaire, des centres de la petite enfance (CPE), des garderies privées subventionnées et non subventionnées, des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial de même que d'autres acteurs communautaires ou économiques. Or, aucun représentant n'est issu des services éducatifs en milieu familial et des intervenantes en CPE. Ceux-ci pourraient certainement contribuer aux réflexions des CCO.

De plus, les OCF sont à même de témoigner de la variabilité du fonctionnement, de la sollicitation des contributions et de l'implication des membres des 21 CCO, selon les territoires, pour mieux s'arrimer aux besoins des mères, des pères et des enfants. Cette variabilité a un impact sur la mobilisation des OCF issus de toutes les régions du Québec. En effet, certains CCO mettent à contribution leurs connaissances des besoins et des enjeux de garde vécus par les familles de leurs communautés alors que d'autres instances ont pour fonction principale l'approbation de projets en cours, sans nécessairement avoir recours aux expertises des membres du CCO.

Enfin, l'iniquité dans la répartition territoriale des services de garde subventionnés ainsi que dans l'accès des enfants issus de familles en situation de vulnérabilité (utilisation des places en CPE ou en attente) inquiète grandement la FQOCF. Des recommandations à cet effet seront proposées à l'Axe 4 visant à mieux joindre ces familles pour leur offrir des services adaptés à leurs besoins.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

La FQOCF est d'avis que l'ajout de représentantes des responsables en services éducatifs en milieu familial et des intervenantes en CPE aux CCO assurerait une approche consensuelle reflétant les réalités et les expériences concrètes des milieux.

Recommandation 2

La FQOCF recommande également que soit ajoutées à l'appréciation des critères de pertinence et de qualité de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (art. 11), la prise en compte et la cohérence de l'offre du demandeur à répondre aux besoins des enfants issus de familles en situation de vulnérabilité ainsi qu'une considération accrue pour le choix de l'emplacement proposé par le demandeur dans des quartiers ou des territoires plus défavorisés de la région.

– AXE 2 –

RÉPONDRE AUX ATTENTES DES PARENTS EN LEUR OFFRANT DES PLACES EN SGEE EN COHÉRENCE AVEC LEURS BESOINS

1. L'écosystème famille en petite enfance au Québec

Parmi les services actuellement offerts aux familles québécoises pour favoriser le développement du plein potentiel des tout-petits, les bienfaits des services de garde éducatifs sont largement reconnus (INSPQ, 2016; ISQ, 2018). Des études ont toutefois souligné que les enfants issus de milieux défavorisés étaient moins susceptibles de fréquenter le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (INSPQ, 2016 : 4). Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur affirmait d'ailleurs récemment que « des actions visant à joindre des enfants qui ne fréquentent actuellement aucun service devraient être entreprises » (2019 : 5).

Les différents services et initiatives concertées qui forment l'écosystème famille au Québec constituent un filet de prévention soutenant le développement des tout-petits. Ces actions favorisent « la persévérance et la réussite scolaires et, à plus long terme, l'apprentissage tout au long de la vie ainsi que la participation active et la contribution significative des jeunes à leur environnement social et économique » (MEES, 2019 : 7).

Ces moyens incluent les services de garde éducatifs à l'enfance, régis ou non par l'État; la maternelle 4 ans offerte dans les établissements scolaires et le programme d'animation Passe-Partout. Ils comprennent aussi les services offerts par les organismes publics ou communautaires et particulièrement les diverses actions des OCF auprès des mères, des pères et des enfants.

2. Caractéristiques des services que recherchent les parents du Québec

Dans le contexte d'iniquité d'accès aux places subventionnées aux enfants provenant de familles en situation de vulnérabilité ainsi qu'aux renseignements nécessaires aux parents dans le choix éclairé d'un service de garde éducatif à l'enfance (SGEE), il devient pertinent de s'attarder aux caractéristiques pouvant influencer le choix des parents en faveur d'un service de garde destiné à leur enfant.

2.1 Proximité et flexibilité

Les parents québécois souhaitent obtenir des services éducatifs adaptés à leur enfant et situés à proximité de leur domicile ou de leur lieu de travail. Il est important pour les parents que l'établissement soit localisé « sur le chemin, sans avoir à faire un détour [...]. Avoir ou non à faire du kilométrage supplémentaire nécessite aussi du temps. C'est la qualité de vie de tous les membres de la famille qui s'en trouve compromise » (MF, 2016: 23). De plus, de nombreuses familles doivent faire le trajet à pied puisqu'elles n'ont pas accès à des moyens de transport. D'ailleurs, les réalités familiales quant aux modes de transport des familles sont différentes selon que les communautés se situent en milieu urbain ou en milieu rural.

Le Conseil supérieur de l'éducation précise enfin que plusieurs familles issues de milieux défavorisés préfèrent des services éducatifs informels que leurs enfants peuvent fréquenter occasionnellement et qui offrent des activités aux parents plutôt que les services de garde régis (Conseil supérieur de l'éducation, 2012 : 20).

2.2 Disponibilité et accessibilité

Les parents se soucient grandement du manque d'accessibilité des services de garde éducatifs régis : places limitées; longues listes d'attente nécessitant une inscription bien avant le besoin de services et souvent plus concluante vers la fin du parcours préscolaire de l'enfant; manque d'information sur la nature, les particularités et la diversité des services offerts, etc.

Ce manque de places actuel a pour incidence de limiter les choix des parents en leur donnant l'impression de ne pouvoir déterminer le type de service pleinement adapté aux besoins de leur enfant, à sa condition, ses capacités, sa maturité socioaffective ainsi qu'à leur réalité familiale (fratrie, etc.).

Enfin, les heures d'ouverture des services éducatifs offerts aux familles ne sont pas toujours compatibles avec les obligations familiales, professionnelles et également financières des parents.

2.3 Qualité des services éducatifs

Un autre facteur déterminant au moment de faire un choix de services éducatifs est la qualité de ceux-ci. Selon l'Observatoire des tout-petits (2018 : 17), la qualité d'un service éducatif peut être évaluée selon deux dimensions : la qualité structurelle et la qualité des processus. La première implique le ratio intervenant-enfants, la taille du groupe, la formation du personnel, la sécurité et l'aménagement des espaces intérieurs et extérieurs, la propreté, le matériel et les équipements disponibles, la présence d'un programme éducatif, etc. La qualité des processus réfère à la diversité des activités favorisant le développement global de l'enfant, la qualité des interactions quotidiennes (Ministère de la Famille, 2016 : 16), le rôle du personnel éducatif pour soutenir le jeu, la relation avec les parents, etc.

2.4 Coût et tarif abordables

Le coût fait partie des obstacles limitant ou empêchant l'utilisation des services offerts aux familles. C'est un facteur mentionné en plus grande proportion par les parents vivant dans un ménage à faible revenu (ISQ, 2016 : 210). Les parents souhaiteraient d'ailleurs obtenir plus d'information pour comprendre les modalités et pouvoir comparer le coût quotidien net des différents services en fonction des mesures fiscales qui leur sont offertes (MF, 2016 : 48).

3. Les impacts de l'insuffisance de l'offre actuelle de places en SGEE pour répondre aux besoins des familles

Les parents québécois ont maintes fois exprimé leurs besoins accrus pour des services éducatifs et de garde de qualité, des activités liées au développement de leur enfant ainsi que des services de soutien à la parentalité (Ministère de la Famille, 2016 : 48; ISQ, 2016: 183-185; INSPQ, 2012).

Le sentiment d'injustice et d'inquiétude des parents quant à la disponibilité et l'attribution des places subventionnées pour leur enfant dans leur région fait d'ailleurs partie des sujets fréquemment mentionnés par les familles jointes par les OCF.

Le manque de place actuel dans les SGEE (Vérificateur général du Québec, 2020) a un effet sur la capacité des OCF à jouer pleinement leur rôle. Cette situation peut être illustrée par un parallèle avec l'utilisation des urgences hospitalières : de la même façon, c'est notamment parce que des parents ne trouvent aucun service de garde pour leur enfant qu'ils se dirigent vers les services de halte-garderie des OCF. Ces services n'ont cependant pas été créés pour répondre à des besoins de garde permanents et à temps plein. Cela a un impact sur la capacité d'agir des OCF auprès de parents en situation de vulnérabilité ou ayant des besoins d'accompagnement autres, capacité d'agir qui gagnerait à être déployée de façon encore plus soutenue, même une fois que le déséquilibre des places en milieu de garde sera résorbé.

Il est important de rappeler que plus de 75 % des OCF offrent des services de halte-garderie, du répit parental ou de la garde simultanée, par exemple lors d'activités du parent à l'OCF (Lacharité, 2018). L'OCF est ainsi un lieu où un type spécifique de garde est offert et où l'enrichissement de l'expérience parentale est au cœur des activités courantes.

Les sections suivantes aborderont l'offre essentielle des OCF pour répondre aux besoins des familles de leur communauté à l'aide de leur service de halte-garderie ainsi que les conditions de succès et les défis du maintien du développement de ces services en OCF.

3.1 Les spécificités des services de halte-garderie en OCF : un objectif de prévention

L'OCF est un milieu de vie où les parents peuvent se rendre sans rendez-vous quand ils en ressentent le besoin. Ces organismes ont l'expertise, le temps et la sensibilité nécessaires pour établir un lien de confiance avec les parents, lien plus difficile à développer parfois dans le réseau institutionnel.

Les OCF participent ainsi directement à la prévention de plusieurs facteurs de risque ou de vulnérabilité auprès de familles n'ayant pas nécessairement accès à toutes les ressources institutionnelles offertes. Comme le mentionne le Rapport Lacharité et Lépine (2020), les activités et les services formels – et informels – des organismes enracinés dans leur communauté tels que les OCF contribuent à l'écosystème de services et favorisent l'accroissement du pouvoir d'agir des parents, la diminution de l'isolement des parents et des enfants ainsi que des situations d'abus et de négligence, les relations sociales significatives, l'accès à des activités et des services répondant aux besoins des parents et de la fratrie dans son ensemble, incluant les enfants plus âgés des familles

participantes, l'intégration des familles issues de l'immigration, le renforcement de la relation parent-enfant et le développement global des enfants.

Le rapport *Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel* conclut qu'environ 100 000 enfants ne fréquentent aucun service de garde éducatif entre 1 an et 4 ans au Québec (Dagenais et Hotte, 2019). De ce nombre, l'Institut de la statistique du Québec évalue, dans son *Enquête sur les activités de haltes-garderies offertes par les organismes communautaires* (ISQ, 2019), qu'au moins le quart de ces enfants aura fréquenté une halte-garderie communautaire en 2017-2018. De plus, pour la même période, les haltes-garderies offertes par les organismes communautaires tels que les OCF ont, dans 80 % des cas sondés, accueilli les enfants de familles issues de l'immigration; et dans 86 %, elles ont accueilli des enfants à besoins particuliers.

Le respect du rythme de la famille est un autre aspect important de l'approche des OCF. Ces derniers ont la conviction que chaque famille peut se retrouver à un moment où un autre avec un besoin temporaire et l'accompagnement des OCF peut faire toute la différence.

Respecter le rythme, bâtir la confiance et être présents lorsque besoin il y a, voilà ce que permettent les services de halte-garderie en OCF. Cela peut se traduire de plusieurs façons concrètes. Il peut s'agir, par exemple, de permettre au parent d'assister à une activité avec un enfant en sachant le reste de la fratrie entre bonnes mains. En effet, les preuves des avantages à rendre possible la garde d'un enfant à proximité de son parent ne sont plus à faire. Un autre exemple est l'offre de répit à un parent pendant que celui-ci est accompagné par un membre de l'équipe, sur une période un peu plus longue ou lorsqu'il doit bénéficier des ressources d'un autre organisme. Enfin, favoriser l'enrichissement de l'expérience parentale n'est pas qu'une activité théorique et il peut être souhaitable que l'enfant soit présent avec le parent lorsqu'il est soutenu par l'OCF.

Considérant l'engagement gouvernemental à agir tôt pour que chaque enfant puisse développer son plein potentiel, cette implication de nombreux parents en faveur du développement global de leur enfant dans les activités des OCF n'est pas à sous-estimer (ISQ, 2016 : D, tableau 161).

Les enfants qui n'ont pas fréquenté un service de garde, mais dont la famille est impliquée dans des milieux stimulants pour les apprentissages tels que les OCF arrivent à l'école bien préparés et avec des aptitudes et des attitudes qui favorisent leurs apprentissages tout au long de la vie.

4. Trois fonctions essentielles et préventives à assurer pour répondre aux besoins des familles

En plus de développer de nouvelles places en SGEE, la FQOCF recommande au gouvernement du Québec d'investir dans les OCF offrant, ou souhaitant offrir, un service de halte-garderie afin que trois fonctions essentielles puissent être assurées à un niveau plancher d'heures par semaine.

Ces trois fonctions importantes sont un service de halte-garderie disponible sur les heures ouvrables de l'OCF, un service de répit et une offre de garde pouvant dépanner lors de plages horaires dites atypiques.

4.1 Des services de halte-garderie disponibles sur les heures ouvrables de l'OCF

Lorsque l'OCF est ouvert, les familles doivent pouvoir compter sur une halte-garderie ouverte. Il s'agit bien évidemment de rendre les activités accessibles à tous, peu importe la situation familiale. Il ne faudrait pas que le manque de places réduise ou empêche un parent qui en a besoin de participer aux ateliers de l'OCF. Cette offre de services aux familles, souhaitée et financée par la collectivité, est souvent essentielle et complémentaire aux services institutionnels et à ceux des autres ressources.

De plus, les services de halte-garderie en OCF permettent aux intervenantes de faire des observations plus que pertinentes sur les interactions qu'a le parent avec son enfant. Aussi, il s'agira souvent d'un premier éloignement du parent et de son enfant, des tout premiers pas vers l'autonomie de ce dernier. Ce contexte d'accompagnement propre aux OCF, dans le respect du rythme de la famille, doit pouvoir avoir lieu en tout temps, et non seulement dans le cadre d'une activité organisée.

En s'assurant de l'ouverture d'un service de halte-garderie lors des heures ouvrables de l'OCF, cela rend cohérente sa contribution en tant que milieu de vie (MTESS, 2004). En rendant pleinement accessible l'accueil d'une famille – à tout moment et pas seulement lors d'une activité – on s'assure de pouvoir joindre chaque parent ou enfant qui en ressent le besoin, au bon moment et au moment qui lui convient. La société québécoise ne peut collectivement se priver de cette opportunité d'aller à la rencontre de familles qui, malheureusement, ne croiseront peut-être pas d'autres ressources significatives dans leur parcours de vie.

4.2 Des services de répit offerts par les OCF

Autre particularité des OCF, l'offre de répit prend plusieurs formes. Il peut s'agir de répits prévus, de dernière minute, à la maison, etc. Dans tous les cas, c'est un service offert par bon nombre d'OCF en temps normal comme en temps de crise. Le service a d'ailleurs été hautement sollicité au cours de la pandémie avec des référencements et des demandes en provenance directe des CISSS et CIUSSS, mais sans que du financement supplémentaire soit octroyé.

Si la pandémie a forcé l'État à aller chercher des services complémentaires auprès des organismes communautaires dans les localités, il serait temps aujourd'hui de concrétiser ces liens de façon formelle en incluant la responsabilité de bâtir des ponts avec le milieu communautaire Famille au sein des directions des programmes jeunesse et de la protection de la jeunesse.

Comme toutes activités et tous services offerts par les OCF, la prévention est au cœur de l'offre de répit de ces organismes. Tous les parents ont éventuellement besoin de moments de répit. Ils ne sont cependant pas tous égaux lorsque vient le temps de mobiliser les ressources pour en obtenir. Toujours selon l'Enquête de l'ISQ (2019), dans près de 39 % des haltes-garderies communautaires, le principal motif qui inciterait les parents à utiliser leurs services serait d'obtenir un moment de répit temporaire, dans un milieu sain et sécuritaire, pour leur mieux-être et pour celui de leurs enfants.

Les familles en situation de vulnérabilité n'ont parfois personne d'autre que l'équipe de l'OCF pour leur permettre de souffler un peu, de diminuer la pression du quotidien comme des crises. Il s'agit en quelque sorte d'une soupape que l'État commence tout juste à découvrir, mais qui sert bel et bien à titre de prévention depuis déjà un long moment. Le récent rapport de la Commission spéciale sur le droit des enfants et la protection de la jeunesse (CSDEPJ) a d'ailleurs reconnu la contribution positive pour les familles du Québec de s'assurer que les services des OCF sont suffisamment disponibles partout sur le territoire.

4.3 Une offre de garde pouvant dépanner lors de besoins de garde atypiques

Sans aborder précisément la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance ou les règlements qui en découlent, la FQOCF tient à faire valoir aux décideurs que certains aspects de cette loi et de ces règlements gagneraient à être repensés.

La FQOCF recommande notamment que la réglementation permette de distinguer la garde effectuée dans le cadre d'un retour graduel au travail, d'une insertion socioprofessionnelle, ou encore, visant indirectement une amélioration de la conciliation famille-travail, de celle plus traditionnelle visant essentiellement les heures ouvrables standards et pour laquelle une offre régulière de qualité doit continuer d'être développée. En d'autres mots, il s'agit d'inclure à la réflexion le déploiement d'une offre de garde pour les parents ayant des horaires dit atypiques. Ce besoin est criant et les OCF peuvent certainement faire partie de la solution.

Au-delà des places répondant à des besoins standards, qui devront être développées, il est important de pouvoir compter sur une offre de garde qui puisse répondre à tous les types de besoins des familles : garde imprévue, occasionnelle, temporaire sous une courte période ou par blocs d'heures. Les OCF, grâce aux services de halte-garderie qu'ils offrent, peuvent être un partenaire de choix du gouvernement. La société québécoise gagne de plusieurs façons à offrir une forme de garde flexible pour les parents ayant des besoins de garde à horaires atypiques.

Une offre de garde en adéquation avec les besoins spécifiques des différentes familles fait en sorte que les ressources disponibles sont utilisées de la manière la plus optimale possible. En offrant la possibilité de répondre aux besoins de garde à horaires atypiques ou sporadiques, un parent qui n'aurait besoin que de quelques blocs disparates au cours d'une semaine n'aurait pas à occuper une place complète en service de garde régulier.

Les services offerts par les haltes-garderies en OCF permettent de joindre des familles que l'État n'arrive pas à joindre autrement. En offrant des répits et de la garde pour horaires atypiques, le filet social autour de tous les enfants est ainsi renforcé. De façon générale, toutes les activités offertes en OCF, mais surtout leur façon de concevoir

l'accompagnement sont un gain direct à la prévention comme prescrit par Madame Régine Laurent dans le rapport final de la CSDEPJ; l'apport à la prévention des haltes-garderies est décuplé par les modes d'action des OCF.

Les OCF ont l'expertise nécessaire au repérage des familles et des enfants en situation de vulnérabilité. C'est pourquoi il est nécessaire de s'assurer minimalement que les trois services mentionnés ci-dessus soient subventionnés suffisamment afin qu'un seuil plancher puisse être offert dans tous les OCF qui le désirent.

5. Les défis du financement des services de halte-garderie en OCF

Lors d'une récente consultation auprès de ses membres (mars 2021), la FQOCF a noté sans surprise que la majorité de ses membres devaient utiliser des fonds autres que ceux octroyés par le ministère de la Famille à cette fin afin de s'assurer de combler les besoins non compressibles en services de halte-garderie. C'est dire qu'actuellement, la plupart des OCF amputent leur financement à la mission ou doublent leurs actions d'autofinancement afin de s'assurer que ces services de garde temporaires puissent être maintenus et offerts aux familles qui en ont besoin.

Pour la FQOCF, il est inconcevable qu'un tel déficit de financement des haltes-garderies doive peser sur les finances des OCF. Les directions d'organismes se trouvent confrontées à des décisions qui ne devraient pas avoir lieu d'être, soit d'offrir moins d'activités aux parents afin de pouvoir offrir plus de plages de halte-garderie à leurs enfants. Les demandes historiques des OCF en matière de financement, soit le seuil plancher de 200 000 \$ indexé annuellement par organisme, n'ont jamais été mises de l'avant comme pouvant inclure le financement des services de halte-garderie.

Cependant, comme la FOCF le rapportait déjà en 2019 dans un mémoire présenté au ministre de la Famille, parce que les services de halte qu'ils hébergent sont importants, mais très mal financés, c'est plus de 94 % des OCF qui soutiennent une part de cette activité avec l'aide du financement de base qu'ils reçoivent à la mission (ISQ, 2019). Ce ne devrait pas être le cas.

Les OCF se retrouvent ainsi entre l'arbre et l'écorce. Le réseau des CPE et des garderies subventionnées du Québec ne répond pas à la demande des parents. Le service de halte-garderie permet donc de compléter l'offre du réseau institutionnel. Toutefois, lorsque les administrations d'OCF s'engagent dans des ententes de services qui sont mal financées, elles se retrouvent trop souvent forcées d'investir des fonds normalement dédiés à leur mission principale pour répondre adéquatement aux besoins des familles qu'elles ont identifiées. Cet état de fait diminue par conséquent l'investissement octroyé par le MFA pour l'accompagnement des parents partout au Québec, soit la mission principale des OCF.

Il faut donc dès maintenant réfléchir l'enjeu du financement du service des haltes-garderies en OCF comme s'agissant du financement d'un type bien spécifique de garde – différent des autres services de garde éducatifs à l'enfance – ce qui implique une notion de prévisibilité qui ne dépend pas de l'achalandage de l'année financière précédente. En toute logique avec l'idée promue précédemment, pour que les services de halte soient ouverts en continu sur les mêmes heures ouvrables que les OCF qui les hébergent, il faut pouvoir penser un financement des services de halte-garderie en OCF basé sur un nombre

de postes d'éducatrices à temps plein. Pour assurer un réel service en prévention, le financement ne peut tout simplement pas être lié à la prestation de services comme c'est le cas actuellement.

Présentement, le financement de ces services nuit aussi grandement à l'embauche et à la rétention de la main-d'œuvre. Ainsi, en modifiant les conditions de financement, le ministère de la Famille assure :

- un déploiement accru de ces services améliorant ainsi le filet social de manière spécifique;
- une plus grande facilité de gestion et de reddition de compte;
- une pérennité dépassant les projets ponctuels;
- une stabilité de main-d'œuvre nécessaire au bon développement des tout-petits comme à celui des organisations qu'ils fréquentent.

6. Les défis causés par la rareté de la main-d'œuvre

La pénurie de main-d'œuvre qui affecte pratiquement tous les secteurs de l'économie n'épargne pas les OCF et leurs services. Toujours selon les informations recueillies lors de la consultation du 29 mars 2021 auprès des membres de la FQOCF, deux facteurs aggravants semblent s'ajouter au contexte national de pénurie.

D'abord, avec le faible financement des services comme décrit précédemment, il est très rare qu'un OCF puisse offrir des emplois à temps plein. Dans la plupart des cas, il s'agit plutôt d'emplois précaires à temps partiel et sous forme de quarts de travail fractionnés. Ensuite, pour les mêmes raisons financières, il est pratiquement impossible pour les OCF d'offrir des conditions salariales compétitives, voire décentes.

Les directions d'OCF étant aux prises avec ces problèmes depuis plusieurs années déjà, les derniers investissements du gouvernement visant à répondre aux besoins de main-d'œuvre qualifiée dans les services de garde éducatifs risquent d'augmenter le poids de leurs défis de gestion. Selon le même rapport de l'ISQ cité précédemment (2019), environ 52 % du personnel travaillant dans les haltes-garderies représente du personnel qualifié (attestation, certificat ou diplôme d'études collégiales ou universitaire dans le domaine de l'éducation à l'enfance ou dans un domaine connexe). Ces travailleuses et travailleurs risquent probablement de migrer vers les SGEE si les OCF ne sont pas en mesure de leur offrir des conditions de travail compétitives (horaire, salaire, avantages, etc.). D'autant plus que leur prestation de travail en halte-garderie n'est pas reconnue par les programmes de reconnaissance des divers ministères, contrairement aux éducatrices scolaires et celles travaillant en SGEE familiaux ou en installation. Cette situation accroît davantage les défis de recrutement des OCF.

La FQOCF tient toutefois à préciser que ces initiatives visent le bien des familles du Québec et défend ces efforts plus que louables de la part du gouvernement. Cependant, en continuité des recommandations du présent mémoire, la FQOCF réitère que chaque type d'offre correspond aux besoins particuliers d'un parent. Elle tient ainsi à ce que la réflexion déjà bien amorcée en ce qui a trait au besoin de main-d'œuvre pour les services de garde n'écarte pas les particularités et les besoins des haltes en OCF. La FQOCF recommande une vision d'ensemble à cet effet afin de veiller à ce que des mesures visant

à répondre au besoin de main-d'œuvre des SGEE ne se fassent pas au détriment des mêmes besoins pour les haltes en OCF.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 2 (seconde partie)

En cohérence avec la seconde recommandation de ce mémoire, la FQOCF est d'avis que la proximité de l'emplacement des SGEE dans les quartiers ou les territoires présentant de plus grands taux de vulnérabilité devrait être un facteur permettant d'accroître l'accès des enfants issus de familles en situation de vulnérabilité.

Recommandation 3

En plus de développer de nouvelles places en SGEE, la FQOCF recommande au gouvernement du Québec d'investir suffisamment dans les OCF offrant ou souhaitant offrir un service de halte-garderie afin que trois fonctions essentielles puissent être assurées à un minimum d'heures par semaine :

- un service de halte-garderie disponible sur les heures ouvrables de l'OCF;
- un service de répit;
- une offre de garde pouvant dépanner lors de plages horaires dites atypiques.

Recommandation 4

La FQOCF propose que la réglementation reconnaisse le déploiement en OCF d'une offre de garde pour les parents ayant des horaires dits atypiques en permettant de distinguer la garde effectuée dans le cadre d'un retour graduel au travail, d'une insertion socioprofessionnelle, ou encore, visant indirectement une amélioration de la conciliation famille-travail, de celle plus traditionnelle visant essentiellement les heures ouvrables standards et pour laquelle une offre régulière de qualité doit continuer d'être développée.

Recommandation 5

La FQOCF recommande d'octroyer un financement spécifique pour les services de halte-garderie en OCF et de baser celui-ci sur un nombre de postes d'éducatrices à temps plein, permettant d'assurer une prévisibilité – en le dissociant de l'achalandage ou de la prestation de services – ainsi qu'un service préventif en continu et accessible sur les mêmes heures ouvrables que les OCF.

Recommandation 6

Assurer une vision élargie des enjeux de pénurie de main-d'œuvre dans les SGEE afin de veiller à ce que des mesures visant à répondre aux besoins de ces derniers ne se fassent pas au détriment des services préventifs, complémentaires et tout aussi essentiels offerts par les OCF aux familles de toutes les régions du Québec.

– AXE 4 –

JOINDRE LES ENFANTS LES PLUS VULNÉRABLES POUR LEUR OFFRIR DES SERVICES ADAPTÉS À LEURS BESOINS

Accompagner les parents vers les SGEE

Les services de garde éducatifs ont un immense rôle à jouer à titre de filet social et de facteur de protection. Ce fait est reconnu par le ministère de la Famille, bien évidemment, mais aussi par le ministère de la Santé et des Services sociaux au travers du programme de places protocoles. Ces dernières étant sous-utilisées à la grandeur du territoire, il serait particulièrement utile que les OCF puissent jouer un plus grand rôle dans le référencement des familles.

Pour le moment, si l'OCF considère que le programme des places protocoles pourrait bénéficier à une famille, il peut seulement la diriger vers le centre intégré de sa région. Comme le rapportent déjà eux-mêmes certains CISSS, les gains à formaliser des liens ou des ententes avec le tissu social des communautés sont grands. C'est le cas, par exemple, dans un rapport produit en 2017 par le CISSS de la Montérégie-Centre (Bordeleau et al., 2017).

Le rapport *Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel* le mentionnait :

[Le Centre] insiste sur l'importance de la cohésion et de la complémentarité entre tous les acteurs concernés par la petite enfance (milieux des SGEE, de la santé, de l'éducation, communautaire et municipal). Les auteures soulignent que la présence de mécanismes de collaboration et de continuité entre les SGEE et les partenaires de la communauté favorise la continuité et la complémentarité des services nécessaires à l'intégration des enfants vivant en contexte de pauvreté en SGEE (milieux de la santé, communautaire et de l'éducation, etc.). Elles citent à titre d'exemples : les protocoles d'entente CISSS-SGEE; les mécanismes de référence; la collaboration entre le CLSC et le SGEE pour les enfants référés exigeant un soutien particulier; l'entente entre une halte-garderie d'un organisme communautaire et un CPE pour accompagner les familles qui utilisent la halte-garderie vers l'intégration de leur enfant en CPE; et l'accompagnement des parents par les partenaires de la communauté vers les SGEE. (Dagenais et Hotte, 2019)

La FQOCF recommande de formaliser ces liens entre les SGEE et les OCF, mais également avec les directions des programmes jeunesse (DPJe) ou de la protection de la jeunesse (DPJ), et ce, à l'ensemble du territoire québécois. Les OCF possèdent l'expertise et les compétences nécessaires pour effectuer un repérage des familles et des enfants vivant des situations de vulnérabilités.

Des exemples concrets qui démontrent les impacts favorables sont notamment la participation des OCF aux programmes d'aide personnelle, familiale et communautaire (PAPFC2) ainsi que *Ma famille ma communauté*. À cet effet, des études (Lacharité, 2016) ont démontré que l'animation de groupes en négligence parentale dans les OCF favorise grandement la participation des parents en situation de vulnérabilité financière puisque l'accueil et l'approche sont moins menaçants pour ces familles.

En impliquant plus directement les OCF et en leur permettant de conclure eux-mêmes des ententes de référencement avec des CPE, ces acteurs mettraient de l'avant, à partir d'éléments des filets sociaux déjà existants, un maillage visant l'égalité de chance pour tous les tout-petits.

RECOMMANDATION

Recommandation 7

La FQOCF recommande de formaliser les liens entre les SGEE et les OCF, mais également avec les directions des programmes jeunesse (DPJe) ou de la protection de la jeunesse (DPJ), et ce, à l'ensemble du territoire québécois alors que les OCF possèdent l'expertise et les compétences nécessaires pour effectuer un repérage des familles et des enfants vivant des situations particulières.

Ces mécanismes de collaboration et de continuité visant l'intégration des enfants, particulièrement ceux vivant en situation de vulnérabilité pourraient prendre la forme de protocoles d'entente OCF-SGEE, de mécanismes de référence pour les enfants exigeant un soutien particulier, d'ententes entre un OCF et un CPE pour accompagner les familles qui utilisent la halte-garderie vers l'intégration de leur enfant ainsi que l'accompagnement des parents vers les SGEE.

CONCLUSION

En résumé, il importe de rappeler que les haltes-garderies en OCF ne sont pas et ne doivent pas être considérées comme des services de garde à proprement parler. Ces services font cependant partie de la large catégorie de l'offre de garde en répondant à des besoins très spécifiques auxquels aucun autre organisme ne répond.

Le gouvernement du Québec doit s'assurer que cette offre inestimable pour le filet social et la prévention puisse être en mesure de répondre aux besoins des familles fréquentant les OCF. Ainsi, il est proposé d'assurer un minimum d'heures par semaine pour chacune des trois fonctions suivantes.

- D'abord, que les haltes puissent être ouvertes pendant toutes les heures ouvrables de l'OCF, respectant ainsi le fait qu'il s'agit d'un milieu de vie.
- Ensuite, que des répit en tout genre puissent être offerts, pour des urgences ou n'importe quelle autre situation le nécessitant.
- Enfin, que des plages horaires de garde atypiques puissent être offertes.

Cela implique que chaque OCF désirant offrir le service de halte-garderie puisse être en mesure de recevoir le financement nécessaire, et que ce dernier ne soit pas conditionnel à la prestation de services ou à l'achalandage des années précédentes, mais plutôt conséquent à l'occupation de postes à temps pleins et permanents.

Évidemment, les questions financières auront un impact sur la capacité de rétention de la main-d'œuvre dans les haltes-garderies communautaires en OCF. Il est aussi important de considérer les effets collatéraux possibles des mesures visant à répondre aux besoins en main-d'œuvre d'autres secteurs semblables.

En conclusion, la FQOCF souhaite que les initiateurs de cette consultation aient retenu le désir d'implication et d'imbrication toujours croissant qu'elle porte tout comme ses membres. Plusieurs améliorations structurelles peuvent être faites afin d'assurer une plus grande implication des OCF dans les comités consultatifs, auprès des services sociaux institutionnels et des SGEE. À ce titre, le programme des places protocoles semblent un bon endroit pour commencer la revue des processus. Les acteurs de proximité que sont les OCF, les liens de confiance qui ont été développés auprès des familles, particulièrement celles vivant des situations de vulnérabilité, et leur capacité à les joindre leur permettent d'agir en prévention dans les communautés et de répondre concrètement aux besoins des parents et des enfants du Québec.

