



Mémoire de l'Association des haltes-garderies communautaires du Québec

**Déposé dans le cadre des
consultations pré-budgétaires 2020**



Montréal, le 10 février 2020

Monsieur Éric Girard
Ministre des Finances
Gouvernement du Québec
12, rue Saint-Louis, 1^{er} étage
Québec (Québec)
G1R 5L3
Ministre@finances.gouv.qc.ca

Monsieur le Ministre,

Permettez-nous tout d'abord de vous remercier pour l'occasion que vous nous offrez de participer à votre consultation pré-budgétaire 2020.

L'Association des haltes-garderies communautaires du Québec (AHGCQ) regroupe 245 haltes-garderies sur l'ensemble du territoire québécois. Une halte-garderie communautaire est un service de garde offert par un organisme communautaire qui rejoint des familles ayant de jeunes enfants. Ces organismes peuvent avoir des missions différentes mais se ressemblent par la population qu'ils desservent, c'est-à-dire les familles. Nous les retrouvons dans des organismes en francisation, en alphabétisation, des maisons de la famille, des centres de femmes, des centres communautaires de loisir, des centres d'éducation populaire, de services aux nouveaux arrivants, etc.

Les haltes-garderies constituent un réseau bien ancré dans leur milieu, particulièrement en milieu dit défavorisé et couvrant tout le territoire québécois. Elles rejoignent des groupes de parents ayant des besoins particuliers : les parents qui gardent leurs enfants à la maison, les parents en recherche d'emploi, les nouveaux arrivants, les enfants qui ne peuvent aller dans les services de garde régis et les parents qui profitent des services des organismes communautaires.

Des consultations réalisées, tant auprès des membres de l'AHGCQ, de ses principaux partenaires nationaux, des partenaires institutionnels (CISSS/CIUSSS) et de spécialistes, ont fait ressortir l'importance des haltes-garderies communautaires dans le filet de protection sociale destiné aux familles les plus vulnérables. Elles sont souvent le dernier maillon de la chaîne capable d'accueillir les familles à qui le système public a été incapable d'offrir une réponse aux besoins. Les références de familles provenant des CLSC, des services sociaux, de la DPJ ou d'autres organismes (qui ont passablement sabré dans leurs dépenses au cours des dernières années) sont de plus en plus fréquentes. Les cas s'alourdissent, la fréquentation d'enfants à besoins particuliers augmente.

Le niveau de satisfaction des parents envers leur halte-garderie, 98%¹, démontre la capacité de s'adapter aux réalités des familles ayant des besoins atypiques.

Les priorités gouvernementales

Au cours des derniers mois, le gouvernement du Québec et particulièrement le ministère de la Famille ont établi des priorités pour mieux soutenir les familles québécoises :

1. Agir tôt : les enfants « hors réseaux »
2. Les familles aux besoins atypiques en matière de services de garde
3. Les droits des enfants et la protection de la jeunesse
4. Une meilleure intégration des immigrants
5. La pénurie de main-d'œuvre et la conciliation famille-travail

L'AHGCQ a préparé une série de propositions, qu'elle a présentées au ministère de la Famille en novembre dernier, visant à mettre pleinement à contribution le réseau des haltes-garderies communautaires dans la réalisation de ces priorités gouvernementales. Ces propositions concernent notamment la capacité des haltes-garderies à offrir des services éducatifs à un plus grand nombre d'enfants qui ne sont pas dans le réseau des services de garde régis et la réponse qui doit être faite aux besoins atypiques en matière de services de garde de nombreuses familles. Ces propositions nécessiteront une révision en profondeur du financement actuellement accordé aux haltes-garderies communautaires.

1. Agir tôt : les enfants « hors réseaux »

Objectif : doubler la capacité d'accueil des haltes-garderies

Actuellement, environ 156 000 enfants ne fréquentent aucun système de garde régi. Les rejoindre constitue une priorité pour s'assurer d'offrir la possibilité à chaque enfant de développer son plein potentiel. Pour y arriver, le ministère de la Famille a créé le comité *Agir pour que chaque tout petit développe son plein potentiel*, y regroupant les partenaires nationaux qui sont en contact avec les enfants « hors réseaux », dont fait partie l'AHGCQ.

Les haltes-garderies communautaires interviennent annuellement auprès de 26 500 d'entre eux². Les caractéristiques uniques des haltes-garderies (notamment leur flexibilité), font en sorte qu'elles sont souvent le seul choix accessible aux familles qui les fréquentent. Elles sont les mieux placées pour développer une trajectoire de service répondant aux besoins de ces enfants.

Toutefois, en raison du sous-financement, les haltes-garderies sont incapables de répondre à l'ensemble des besoins. Selon les données de l'ISQ, les haltes-garderies sont ouvertes en moyenne 26 heures par semaine. La grande majorité de celles-ci pourraient accueillir plus d'enfants en offrant plus d'heures d'ouverture. Mais comme elles opèrent au maximum de leur capacité financière, voire au-delà, cela leur est impossible.

¹ Sondage auprès des usagers des haltes-garderies communautaires, mai 2019

² Enquête québécoise sur les activités de halte-garderie offertes par les organismes communautaires 2018 - ISQ

Selon un sondage réalisé pour l'AHGCQ³, 77 % des parents qui utilisent les services des haltes-garderies souhaitent qu'un plus grand nombre d'heures d'ouverture leur soit offert, 71 % trouveraient utile que leurs autres enfants puissent avoir accès aux haltes-garderies lors des vacances scolaires ou des journées pédagogiques.

Par ailleurs, le soutien financier accordé actuellement par le gouvernement du Québec ne permet pas d'offrir un salaire concurrentiel aux éducatrices du réseau. Outre les salaires insuffisants, les horaires irréguliers limitent de façon importante la capacité de recrutement et de rétention d'éducatrices qualifiées. Pour répondre adéquatement aux besoins des parents et aux objectifs gouvernementaux, il est essentiel de mettre à niveau les salaires offerts et le financement global des haltes-garderies.

La proposition :

Augmenter la capacité d'accueil des haltes-garderies afin de rejoindre 40 000 enfants hors réseaux.

Conditions de réalisation

- Assurer le financement pour que les haltes-garderies puissent être ouvertes 40 heures semaines plutôt que 26 heures.
- Augmenter le salaire moyen des éducatrices en haltes-garderies à 21 \$ l'heure (salaire moyen en CPE pour des tâches équivalentes).
- Financer un programme de formation continu afin d'assurer la meilleure qualité de service aux enfants.
- Intégrer au programme de subvention les montants nécessaires pour supporter une partie des coûts d'opération.
- Revoir le règlement régissant les haltes-garderies pour autoriser de recevoir des enfants de parents au travail ou aux études qui ont des besoins sporadiques en matière de garde.

Coût de la proposition

	Actuelle	Demandé	
Détails de la demande			
Nombre de Haltes-garderies financées	243	273	
Nombre d'heures d'ouverture	26,2	40	
Nombre d'enfants	25000	40000	
Salaire moyen par employé		21,00 \$	
Coût d'opération	- \$	33 000,00 \$	
			Moyenne par halte-garderie
Subvention du ministère de la famille	5 000 000,00 \$	48 513 192,00 \$	177 704,00 \$
Autres subventions gouvernementales	4 681 849,00 \$	0	
Contributions de parents (à déterminer)			
Programme qualité et formation continue	- \$	436 800,00 \$	1 600,00 \$
Total	9 681 849,00 \$	48 949 992,00 \$	179 304,00 \$

³ Sondage auprès des usagers des haltes-garderies communautaires, mai 2019

Les bénéfices de la proposition

Impact sur les priorités gouvernementales La proposition aura des impacts sur chacune des priorités gouvernementales	▪ Intervenir pour 27 % des enfants hors réseaux. ▪ Mieux répondre aux parents ayant des besoins atypiques en matière de service de garde. ▪ Accroître la capacité de recrutement et de rétention des éducatrices. ▪ Permettre de mieux former les éducatrices pour identifier les retards de développement et les problématiques liées à la protection de la jeunesse d'un plus grand nombre d'enfants.
--	---

2. Les familles aux besoins atypiques en matière de services de garde

Objectif : Mieux répondre aux besoins particuliers des familles ayant des horaires atypiques

À maintes reprises, le ministère de la Famille a demandé que l'on réponde mieux aux besoins des familles ayant des horaires atypiques. Pour l'Association des haltes-garderies communautaires du Québec, toutes les familles qui fréquentent les installations des haltes-garderies ont des besoins atypiques. L'ouverture à temps plein des haltes-garderies contribuerait encore plus efficacement à répondre à certains besoins atypiques des familles.

Nous constatons toutefois que l'impossibilité réglementaire de recevoir des enfants de parents qui travaillent ou qui étudient de façon sporadique ou irrégulière et qui ont besoin d'un service de garde occasionnel afin de pouvoir demeurer auprès de leurs enfants lorsqu'ils ne sont pas en activité constitue un frein majeur qui limite la capacité de répondre aux besoins des parents. Que ce soit pour les travailleurs autonomes, sur appel, les étudiants, pour des circonstances particulières comme l'obligation de faire du temps supplémentaire, la naissance d'une autre enfant, la maladie d'un des deux parents, pour la fratrie lors des journées pédagogiques ou des vacances scolaires notamment entre la fermeture des camps de jour et le début des classes, ces familles ont du mal à trouver les ressources nécessaires pour assurer la garde de leurs enfants.

La modification du cadre réglementaire des haltes-garderies est essentielle pour répondre à ces besoins atypiques.

Par ailleurs, pour les familles travaillant de soir, de nuit, de week-end ou ayant des horaires brisés, il n'y a pas de véritable solution organisée pour la garde de leurs enfants. Force est de constater qu'il y a peu de données sur les besoins réels de ces familles. Le sondage mené auprès des clients actuels des haltes-garderies nous donne toutefois quelques indications. À la question sur l'utilité de certains services offerts par les haltes-garderies, les utilisateurs ont identifié :

- Plus d'heures d'ouverture : 77 %
- Ouverture sur l'heure du lunch avec repas offert : 73 %
- Ouverture pour les autres enfants de la famille lors des vacances scolaires : 72 %
- Ouverture pour les autres enfants de la famille lors des journées pédagogiques : 71 %

- Service de répit à la maison : 68 %
- Ouverture le soir : 55 %
- Ouverture la fin de semaine : 53 %
- Ouverture la nuit : 25 %

Il faut toutefois noter que les répondants au sondage étaient des familles utilisant déjà les haltes-garderies. Il n’y a pas d’études complètes qui permettent d’identifier ces besoins particuliers auprès de l’ensemble des familles.

Dans la mesure où un financement adéquat serait offert aux haltes-garderies, une nouvelle offre de services pourrait être développée là où la demande le justifie.

Déjà, certaines initiatives ont été mises sur pied par des haltes-garderies. Par exemple, sur quatre projets pilotes mis sur pied par le ministère cet automne, trois ont été accordés à des haltes-garderies membres de l’AHGCQ pour qu’elles offrent un service de soir et/ou de fin de semaine (*Maison de la famille Chutes-Chaudière, CACI, Maison de la famille Pierre Bienvenu Noailles*). L’organisme *Pause parent-enfant de Verdun* propose pour sa part un CPE-halte (temps partiel) la semaine et les services de la halte pour offrir le service les fins de semaines et la nuit du samedi soir au dimanche matin. L’organisme *La Revitalisation Quartiers de Shawinigan* a mis sur pied une Maison de répit ouverte les soirs et les nuits. D’autres exemples pourraient certainement être cités et une analyse prospective de l’ensemble de ces initiatives nous semble nécessaire.

La proposition :

Étudier la demande réelle des parents pour des services complémentaires

Conditions de réalisation

- Réaliser un sondage auprès des familles afin d’identifier les besoins selon les caractéristiques particulières des parents.
- Analyser l’impact, les conditions de réalisation et les coûts des projets particuliers déjà en œuvre, en participant notamment au comité d’évaluation des quatre projets pilotes existants.
- Évaluer les coûts d’opération et les conditions de réalisation pour les nouveaux services retenus.
- Créer un comité de travail (AHGCQ-MFA) pour revoir le cadre réglementaire des haltes-garderies.

Coût de la proposition

- Sondage auprès de 2 000 parents d’enfants de 0 à 10 ans :
- Évaluation des projets existants
- Comité d’experts pour identifier les services les plus porteurs et d’en évaluer les coûts
- Budget : 75 000 \$

Les bénéfices de la proposition

Impact sur les priorités gouvernementales Mieux desservir les familles ayant des besoins atypiques	▪ Meilleure connaissance des besoins réels des familles. ▪ Évaluation formelle de projets innovants. ▪ Développement de nouveaux projets et de
--	--

	nouveaux services pouvant être offerts par les haltes- garderies.
--	---

3. Les droits des enfants et la protection de la jeunesse

Objectif : Identifier et intervenir auprès des enfants en difficulté

La Commission Laurent a le mandat d'examiner les dispositifs de protection de la jeunesse, dans les différents réseaux d'intervention concernés, de manière à identifier les enjeux et obstacles et à formuler des recommandations sur les améliorations à apporter. Les haltes-garderies sont en contact quotidien avec des milliers d'enfants. Le lien de confiance qui s'établit entre les enfants et les éducatrices fait en sorte qu'elles sont bien placées pour identifier les problématiques qui touchent à la protection de la jeunesse.

Il est essentiel toutefois que les éducatrices en haltes-garderies puissent recevoir la formation nécessaire pour bien comprendre la Loi sur la protection de la jeunesse, d'avoir des outils pour identifier les problématiques particulières et des moyens d'intervention auprès des enfants et de leurs parents.

Comme chaque cas identifié est unique, les éducatrices doivent avoir accès à une ressource compétente pour les accompagner dans les interventions à faire afin de bien respecter le droit des enfants et ceux de leurs parents.

La proposition :

Intégrer au programme éducatif « Je grandis en halte-garderie » un volet sur la protection de la jeunesse

Conditions de réalisation

- Avoir accès à un programme d'intervention qui puisse être intégré au programme éducatif développé en partenariat avec d'autres groupes (Fondation Marie-Vincent, CPE et autres services de garde régis, service de garde en milieu scolaire, Centres de ressources périnatales, etc.)
- Assurer la formation continue des éducatrices.
- Rendre disponible aux éducatrices une ressource capable de les accompagner dans le traitement des problématiques individuelles identifiées.

Coût de la proposition

Cette proposition a été développée dans un mémoire qui a été déposé à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse et l'AHGCQ entend présenter une demande formelle au ministère de la Santé et des Services sociaux afin qu'il participe au financement de l'initiative, qui vise à le soutenir dans sa mission de protection de la jeunesse.

- Participation financière à la création du programme d'intervention : à déterminer
- Ressource spécialisée à plein temps pour accompagner les éducatrices : 100 000 \$

Les bénéfices de la proposition

Impact sur les priorités gouvernementales Contribuer à l'atteinte des résultats de la Commission Laurent	▪ Contribuer à ce que chaque enfant puisse être adéquatement protégé ▪ Identifier les cas problématiques pour intervenir avant la dégradation de la situation d'un enfant ▪ Faire partie d'un vaste de réseau d'identification et d'intervention pour assurer la protection des enfants
--	---

4. La révision du financement de base de l'Association

Objectif : permettre à l'Association de poursuivre l'implantation du programme éducatif et de soutenir le développement du réseau

L'Association a connu un accroissement très important de ses membres au cours des 10 dernières années. Nous regroupons actuellement 245 organismes communautaires opérant une halte-garderie à travers le Québec et 17 membres associés (CPE, Cégeps, bureau coordonnateur) auxquels nous offrons une panoplie de services.

Malgré ce développement important, tant au niveau de nos membres qu'au niveau de nos services et de nos représentations, notre financement de base n'est que de 106 000 \$ par année. Ce montant est nettement insuffisant pour assurer le soutien aux haltes-garderies existantes et permettre le développement d'une offre de services de qualité, encore moins pour permettre le développement du réseau de manière à pouvoir répondre adéquatement à l'ensemble des besoins.

Au cours des dernières années, l'AHGCQ a réussi à aller chercher un financement important auprès d'Avenir d'enfants afin de développer un volet pédagogique pour accroître la qualité des services de haltes-garderies. Ce projet a eu un impact significatif. Dans son portrait, l'ISQ évalue ce taux de qualité à près de 94 % la proportion de haltes-garderies qui ont mis en place un programme éducatif, dont environ la moitié qui ont adopté le programme *Je grandis en halte-garderie* conçu par l'Association. Dans la perspective de la fin d'AE, nous avons développé un projet que la Fondation Lucie et André Chagnon a été accepté de financer pour les cinq prochaines années.

Les modalités de ce financement prévoient cependant que l'AHGCQ s'engage à assurer un financement correspondant à l'équivalent de cette subvention provenant d'autres sources. Nous comptons donc sur une mise à niveau du financement de base qui nous est accordé par le ministère, pour tenir compte de l'accroissement de la taille et des besoins du réseau, afin de nous acquitter de cet engagement.

La proposition :

Réviser le financement de base de l'AHGCQ pour tenir compte de l'accroissement de la taille et des besoins du réseau

Coût de la proposition

Conformément au montant calculé par le Réseau québécois d'action communautaire autonome dans son document sur les seuils planchers, le montant de financement annuel demandé est de 380 000 \$.

Ce montant correspond à ce qu'il faut pour compléter le financement accordé pour le projet avec la Fondation Chagnon.

5. La révision du mode de financement de haltes-garderies

Actuellement, 243 organismes de différents secteurs du milieu communautaire reçoivent de la part du ministère de la Famille une subvention pour leur halte-garderie. Cette subvention est calculée en fonction de l'offre de service des haltes-garderies (heures-présence-enfants) et comprend 7 barèmes variant entre 6 580 \$ et 32 950 \$ par année. Pour 83 %⁴ des haltes-garderies, cette subvention est insuffisante pour couvrir les coûts réels d'opération.

Les impacts de ce sous-financement sont nombreux pour les organismes opérant un service de halte-garderie :

- Obligation de réduire leur offre de service : moins d'heure d'ouverture disponible par semaine ou année, accueil d'un nombre d'enfants moindre que la capacité réelle.
- Roulement de personnel important, car les salaires ne sont pas compétitifs surtout dans un contexte de pénurie de main d'œuvre. À cela se greffe le problème de trouver des remplaçantes au besoin.
- Augmentation de la tarification aux parents, ce qui pose un réel problème lorsque l'on sait que les familles fréquentant les organismes communautaires sont parmi les plus vulnérables.
- Obligation pour les organismes de faire des choix entre leurs différents services. Le service de halte-garderie étant essentiel pour rejoindre les familles, les organismes sont obligés d'en financer une partie avec leur financement de base, ce qui les oblige souvent à couper d'autres services.
- Difficulté pour acheter du matériel, de l'équipement, etc.

Outre le fait que cette subvention n'est pas suffisante, elle ne tient pas non plus compte de différents facteurs qui ont pourtant un impact direct sur le coût d'opération d'un service de halte-garderie :

Accueil de poupons, d'enfants à besoins particuliers et d'enfants issus de l'immigration

Selon le portrait effectué par l'ISQ, 80 % des haltes-garderies accueillent des enfants provenant de familles immigrantes, 84% des poupons et 86% des enfants à besoins particuliers dont les principaux problèmes rencontrés sont : troubles du langage, enfant avec un TDAH ou TSA (diagnostiqué ou non), retard de développement, trouble de l'attachement, etc.

⁴ Enquête québécoise sur les activités de halte-garderie offertes par les organismes communautaires 2018 - ISQ

L'accueil d'enfants de moins de 18 mois, de familles immigrantes et d'enfants ayant des besoins particuliers coûte plus cher, car il nécessite, entre autres, un ratio plus faible d'éducatrice/enfant, du matériel et de l'équipement particulier, une formation adéquate, etc.

Heures réelles travaillées

Le financement actuel tient uniquement compte des heures où les enfants sont présents à la halte-garderie, mais pas des heures réelles travaillées par les éducatrices. En effet, celles-ci doivent aussi préparer leur local, désinfecter les jouets, préparer leur programmation, assister aux rencontres d'équipe, etc. ce qui va bien au-delà des heures calculées pour l'attribution de la subvention actuelle et qui fait partie intégrante de leur travail.

Places réservées versus places occupées

Étant des services de garde occasionnels et à temps partiel, les haltes-garderies reçoivent de nombreux enfants différents par semaine. Les familles réservent leur place à la semaine, au mois ou à la session et lorsqu'un enfant n'est pas présent alors que sa place a été réservée cela a un impact direct sur la subvention. Cela fait baisser la moyenne d'enfants reçus, mais l'organisme doit tout de même rémunérer son personnel éducateur de la même façon que si tous les enfants étaient présents.

Révision à la baisse de la subvention

Lorsqu'un organisme pour une raison ou une autre baisse son offre de service (ex. : baisse du nombre d'enfants reçus), la subvention qui lui est accordée l'année suivante peut être réduite. Ce mécanisme pourrait se comprendre si cette subvention couvrait les coûts réels d'opération ce qui est loin d'être le cas. Il s'agit donc d'un véritable cercle vicieux : une fois leur financement minoré, certains organismes sont obligés de couper encore dans leur offre des services, car ils n'ont pas les moyens financiers de la maintenir ce qui peut provoquer une nouvelle baisse de subvention, etc.

La proposition :

Réviser le mode de financement des haltes afin que celui-ci soit constitué d'une subvention couvrant les coûts de fonctionnement (administration, locaux, équipements) et le salaire des éducatrices et aide-éducatrices pour une période minimale d'ouverture de 40 heures par semaine

Coût de la proposition

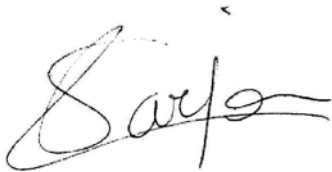
Le coût de cette proposition est présenté au point 1 du présent document.

Le Québec a fait le choix de développer un réseau de services de garde pour que chaque enfant puisse réaliser son plein potentiel et qu'il arrive en maternelle sans retard de développement. Chaque famille québécoise à droit à un service de garde de qualité qui répond à ses besoins. Nous avons la responsabilité collective d'adapter l'offre de services pour répondre à leurs besoins et non de demander aux parents de s'adapter aux services de garde régis.

Pour répondre aux attentes des parents, les haltes-garderies communautaires doivent pouvoir offrir des services de qualité, offerts par des éducatrices compétentes qui mettent en application un programme éducatif adapté aux clientèles occasionnelles. Cela est d'autant plus important que les haltes-garderies communautaires sont les seules organisations totalement intégrées aux organismes issus du milieu offrant une gamme de services nécessaires aux parents d'aujourd'hui ayant des besoins atypiques et à certaines clientèles particulières.

L'Association des haltes-garderies communautaires du Québec espère que votre ministère saisira l'importance de soutenir notre réseau et de reconnaître que les services offerts par les haltes-garderies communautaires font partie intégrante de l'offre en services de garde que la collectivité québécoise a décidé de se donner et qu'elles doivent pouvoir obtenir les ressources requises pour réaliser leur mission.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes salutations distinguées.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tarjon', with a stylized flourish at the end.

Sandrine Tarjon
Directrice générale
Association des haltes-garderies communautaires du Québec