



la famille
EN VALEUR

Évaluation

des nouvelles places en service de garde
destinées aux clientèles particulières

Bilan évaluatif 2012-2014

**RESPONSABLE DE L'ÉVALUATION
OUTILS DE COLLECTE DE DONNÉES, ANALYSE STATISTIQUE ET RÉDACTION**

Alexandre Morin
Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique

DIRECTRICE

France Veilleux
Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique

COLLABORATION AU MINISTÈRE DE LA FAMILLE

Direction de l'accessibilité et de la qualité des services de garde
Direction de la coordination et du soutien aux régions
Direction du développement des enfants
Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique

REMERCIEMENTS

Nous souhaitons remercier les services de garde et les parents qui ont généreusement accepté de répondre aux questionnaires.
Nous remercions également nos collaborateurs de la firme Advanis Jolicœur qui ont été responsables de la collecte des données statistiques.
Enfin, l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a donné de précieux conseils méthodologiques en matière de pondération et de mesure de la qualité des données statistiques.

MISE EN PAGES

Direction des communications
Ministère de la Famille

Le document peut être consulté sous la rubrique « Formulaires et publications »
du site Web du ministère de la Famille, à l'adresse suivante : mfa.gouv.qc.ca

ISBN : 978-2-550-75542-5 (PDF)
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016

© Gouvernement du Québec, 2016

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 4 |
| 1 CONTEXTE, OBJECTIFS D'ÉVALUATION ET POPULATION ÉTUDIÉE | 5 |
| 1.1 APPEL DE PROJETS 2011 : CRÉATION DE 15 000 NOUVELLES PLACES SUBVENTIONNÉES ENTRE 2012 ET 2016 | 5 |
| 1.1.1 <i>Répartition préalable des places selon les priorités ministérielles</i> | 5 |
| 1.1.2 <i>Dépôt et analyse de la pertinence des demandes de places selon l'offre de services à certaines clientèles particulières</i> | 6 |
| 1.2 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION | 7 |
| 1.3 POPULATION ET PÉRIODE ÉTUDIÉE | 9 |
| 2 MÉTHODOLOGIE – ANALYSE DE DONNÉES ADMINISTRATIVES ET ENQUÊTE AUPRÈS DES SERVICES DE GARDE ET DES PARENTS | 11 |
| 2.1 ANALYSE DES DONNÉES ADMINISTRATIVES | 11 |
| 2.2 ENQUÊTE AUPRÈS DES SERVICES DE GARDE ET DES PARENTS | 12 |
| 2.2.1 <i>Questionnaire Web destiné aux services de garde</i> | 12 |
| 2.2.2 <i>Questionnaire téléphonique destiné aux parents</i> | 12 |
| 2.2.3 <i>Traitement et analyse statistiques des données d'enquête</i> | 12 |
| 3 RÉSULTATS – PARTIE 1 – RÉALISATION DES ENGAGEMENTS DES SERVICES DE GARDE ET ATTEINTE DES CIBLES DU MINISTÈRE | 13 |
| 3.1 TAUX D'OCCUPATION DES PLACES D'APRÈS LES DÉCLARATIONS FAITES PAR LES SERVICES DE GARDE | 13 |
| 3.1.1 <i>Ensemble des clientèles particulières étudiées</i> | 13 |
| 3.1.2 <i>Défavorisation</i> | 14 |
| 3.1.3 <i>Enfants handicapés</i> | 15 |
| 3.1.4 <i>Immigration récente</i> | 16 |
| 3.1.5 <i>Milieus de travail et d'études</i> | 16 |
| 3.2 TAUX DE JOURS D'OCCUPATION DES PLACES DESTINÉES AUX POUpons ET À LA POPULATION GÉNÉRALE DANS LES TERRITOIRES DE BUREAUX COORDONNATEURS | 16 |
| 3.2.1 <i>Places destinées à la population générale dans les territoires de bureaux coordonnateurs</i> | 17 |
| 3.2.2 <i>Poupons (enfants âgés de moins de 18 mois)</i> | 17 |
| 4 RÉSULTATS – PARTIE 2 – CAPACITÉ DES SERVICES DE GARDE À JOINDRE LES CLIENTÈLES PARTICULIÈRES | 19 |
| 4.1 NIVEAU DE DIFFICULTÉ À JOINDRE LES CLIENTÈLES PARTICULIÈRES | 19 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 4.2 | JOINDRE LES CLIENTÈLES PARTICULIÈRES — FACTEURS FACILITANTS | 20 |
| 4.2.1 | <i>Collaboration entre les services de garde et d'autres organisations</i> | 20 |
| 4.2.2 | <i>Moyens utilisés pour joindre les clientèles particulières</i> | 21 |
| 4.3 | JOINDRE LES CLIENTÈLES PARTICULIÈRES — FACTEURS CONTRAIGNANTS | 22 |
| 5 | CONCLUSION | 23 |

INTRODUCTION

Le présent bilan porte sur l'évaluation des nouvelles places en service de garde (SG) destinées aux clientèles particulières (CP), comme les enfants de milieux défavorisés, handicapés ou issus de familles d'immigration récente.

Dans la première section du document, il est question du contexte, des objectifs d'évaluation ainsi que de la population étudiée.

Le deuxième chapitre comprend une brève présentation des méthodes de recherche quantitatives employées, à savoir une enquête auprès des SG et des parents (recensement). À cela s'ajoute une série d'analyses de données administratives du ministère de la Famille (le Ministère).

Troisièmement, le document fait état des résultats statistiques à propos du taux d'occupation des places destinées aux clientèles particulières (PDCP) et relativement aux attributs personnels et familiaux des enfants dénombrés.

Pour mettre en lumière ces constats, la capacité des SG à joindre les CP est examinée sous différents angles : niveau de difficulté à joindre ces clientèles en vue de leur offrir des places, facteurs facilitants (collaboration avec d'autres organisations et moyens déployés) et obstacles rencontrés, et ce, du point de vue des SG.

1 CONTEXTE, OBJECTIFS D'ÉVALUATION ET POPULATION ÉTUDIÉE

1.1 APPEL DE PROJETS 2011 : CRÉATION DE 15 000 NOUVELLES PLACES SUBVENTIONNÉES ENTRE 2012 ET 2016

1.1.1 Répartition préalable des places selon les priorités ministérielles

Un appel de projets pour la création de 15 000 places subventionnées en installation a été lancé par le Ministère en 2011 (appel de projets 2011).

Ces places, dont la création était à l'origine prévue entre 2012 et 2016¹, avaient d'abord été réparties selon les priorités ministérielles suivantes :

| APPEL DE PROJETS 2011 — PRIORITÉS MINISTÉRIELLES ÉNONCÉES INITIALEMENT | NOMBRE DE PLACES EN SG | OBJET DE L'ÉVALUATION |
|--|------------------------|-----------------------|
| Réduction des déficits estimés dans les territoires des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial (BC) Places destinées à la population générale | 13 000 | Oui |
| Augmentation de l'offre de services destinée à répondre aux besoins des enfants de milieux défavorisés Places devant être créées dans les 30 territoires de BC les plus défavorisés | 1 500 | Non |
| Création de places dans les communautés autochtones | 300 | Non* |
| Facilitation de la venue des jeunes travailleurs dans les territoires qui connaissent ou anticipent un essor économique associé au Plan Nord | 200 | Non* |
| TOTAL | 15 000 | |

* Le fait que ces deux CP ne font pas l'objet de l'évaluation est expliqué à la p. 7.

Le Ministère avait donc préalablement réparti les 15 000 places selon différentes priorités ministérielles. Ces places pouvaient ensuite être attribuées aux demandeurs de places dont la demande avait été recommandée lors de l'analyse effectuée par les comités consultatifs territoriaux, et pour laquelle la ministre de la Famille avait donné son autorisation. Les critères d'analyse et les comités consultatifs sont présentés ci-dessous.

1. Toutefois, le développement de certains projets pourrait se poursuivre jusqu'en 2020-2021.

1.1.2 Dépôt et analyse de la pertinence des demandes de places selon l'offre de services à certaines clientèles particulières

Pour éventuellement pouvoir offrir des places subventionnées parmi l'ensemble des 15 000 nouvelles places présentées ci-dessus, les demandeurs devaient d'abord présenter leur projet au Ministère.

Les demandeurs de places pouvaient être des centres de la petite enfance (CPE) ou des garderies subventionnées (existantes ou en processus de création) désirant augmenter la capacité d'une installation (nécessitant ou non un réaménagement), ajouter une installation (dans le cas des CPE) ou implanter une nouvelle installation.

Après vérification de leur admissibilité, les demandes étaient ensuite analysées selon les critères définis par le Ministère :

- la « qualité » des projets (dimension éducative, gouvernance, etc.);
- la « faisabilité » des projets (calendrier de réalisation, budget, etc.);
- et la « pertinence » des projets (notamment l'offre de services à différentes CP faisant ici l'objet de l'évaluation).

Les critères de pertinence renvoient aux éléments présentés dans le tableau suivant.

| CRITÈRE D'ANALYSE DE LA « PERTINENCE » DES PROJETS DE CRÉATION DE PLACES (OFFRE DE SERVICES À DIFFÉRENTES CP OU TERRITOIRES) | OBJET DE L'ÉVALUATION |
|--|-----------------------|
| Réduction des déficits de places les plus importants dans les territoires de BC | Oui |
| Réponse aux besoins des enfants de milieux défavorisés*, handicapés et de familles d'immigration récente (au Canada depuis cinq ans ou moins) soutenue par un partenariat | Oui |
| * Contrairement à la priorité ministérielle présentée ci-dessus concernant les 1 500 places réservées aux 30 territoires de BC les plus défavorisés, il n'était pas indiqué si l'offre de services à la clientèle défavorisée devait être proposée dans ces territoires. | |
| Création de places en milieu de travail et d'études afin de répondre aux besoins des travailleurs et des étudiants | Oui |
| Création de places pour accueillir des enfants de moins de 18 mois (poupons) | Oui |
| Concordance de l'offre de services avec les besoins liés aux particularités territoriales définis par les comités consultatifs au cours des rencontres préparatoires aux travaux d'analyse | Non |

Les SG n'étaient pas tenus d'inclure des PDCP dans leur demande de places subventionnées. Toutefois, plus un projet était jugé pertinent (étant donné, entre autres, l'intention du demandeur de créer des PDCP), plus grandes étaient les chances qu'il soit recommandé comparativement aux autres projets ne visant pas de clientèles en particulier (toutes choses étant égales par ailleurs : soit la qualité du projet en général et sa faisabilité).

1.2 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Cette évaluation vise d'abord à mesurer le niveau d'atteinte des objectifs poursuivis par le Ministère et les SG en matière de création de places subventionnées, plus précisément en ce qui a trait aux CP.

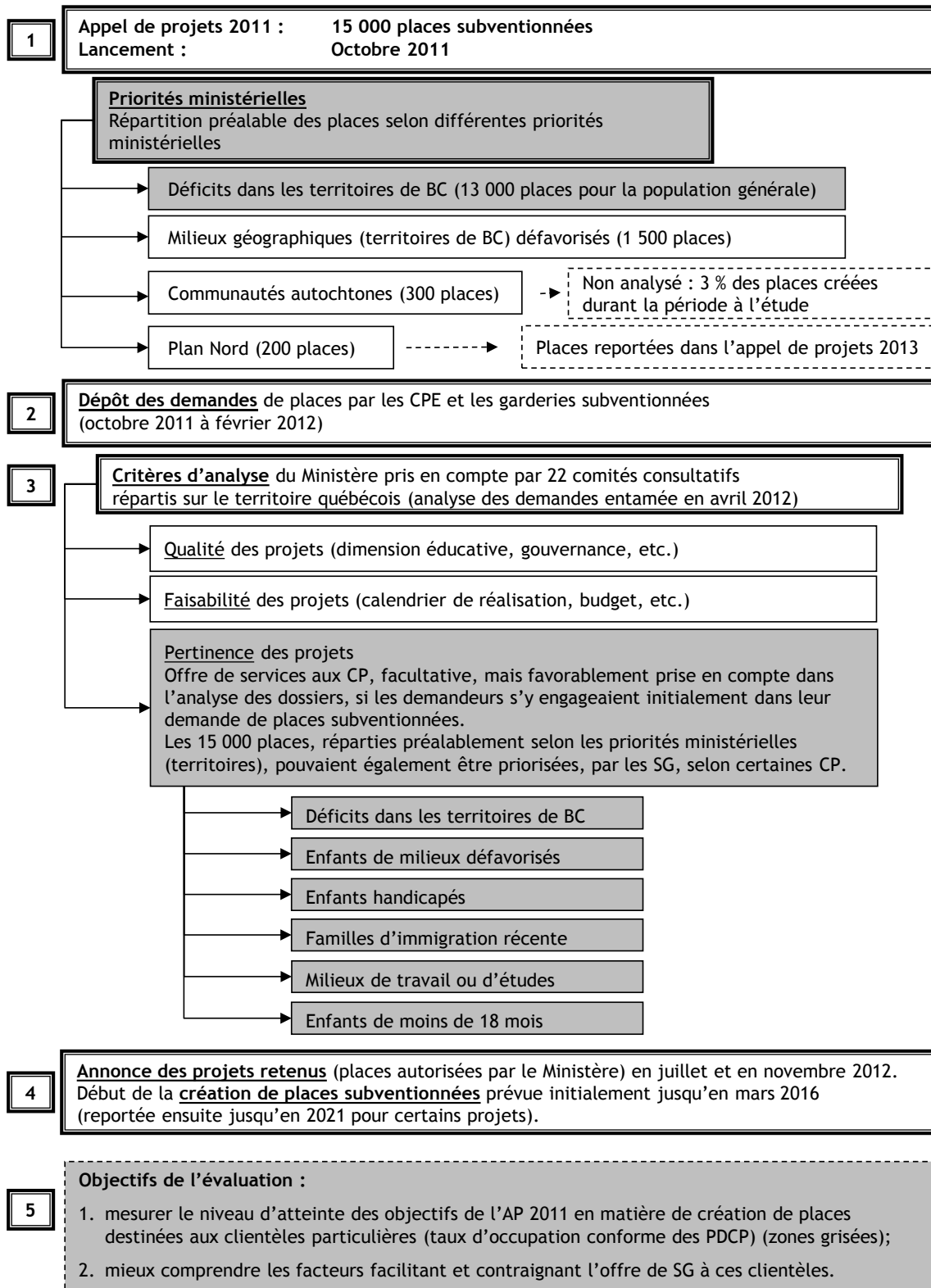
Deux clientèles ne font toutefois pas l'objet de l'évaluation :

- les places vouées au Plan Nord qui ont été transférées dans l'appel de projets 2013 faute de demandes déposées ou autorisées; elles sont par conséquent exclues de la présente analyse;
- au chapitre des places prévues initialement pour les communautés autochtones, très peu d'entre elles ont été créées durant la période étudiée (dix places créées au 31 octobre 2014, soit 3 % du nombre prévu); elles n'ont pas fait l'objet d'une analyse. Le taux de création de places en communauté autochtone s'explique, entre autres, du fait qu'un appel de projets visant précisément ces milieux a été lancé le 31 juillet 2012, soit après l'appel de projets 2011 général dont le lancement a été fait le 24 octobre 2011. Les projets visant les communautés autochtones devaient être déposés au Ministère entre le 20 août et le 20 décembre 2012.

Cette évaluation vise aussi à mieux comprendre les facteurs facilitant et contraignant l'offre de SG à ces clientèles en ce qui touche le processus d'attribution, de création et de suivi de ces places impliquant l'intervention du Ministère et des SG.

Le programme gouvernemental évalué et les objectifs de l'évaluation sont schématisés dans la figure 1.

FIGURE 1 Programme gouvernemental visé et objectifs de l'évaluation



1.3 POPULATION ET PÉRIODE ÉTUDIÉE

Parmi l'ensemble des prestataires de SG du Québec, cette évaluation ne concerne que les SG en installation² subventionnée par le Ministère en vertu de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (la Loi).

En effet, seuls les CPE et les garderies subventionnées sont ici considérés, c'est-à-dire les SG visés dans le cadre de l'appel de projets 2011. Ainsi, les SG offerts en milieu familial ou non subventionnés par le Ministère sont exclus des analyses qui suivent.

Plus précisément, seuls les SG ayant obtenu des places dans le cadre de l'appel de projets 2011 – notamment ceux ayant réservé ou priorisé des places pour les CP – constituent la population étudiée.

Initialement, 336 projets ont été autorisés par le Ministère pour la création d'environ 15 000 places durant la période 2012-2016.

La période visée par l'évaluation s'échelonne de juillet 2012 à octobre 2014³, soit les 28 premiers mois de réalisation de l'appel de projets 2011. Durant ce laps de temps, 153 projets ont été réalisés et ont fait l'objet d'une analyse. Sur les 153 projets de création de places réalisés durant la période à l'étude, les deux tiers (100 projets) incluaient la création de PDGP, selon les demandes de places subventionnées initiales.

Ces projets ont donné lieu à la création de 5 194 places subventionnées, c'est-à-dire 34,8 % des places prévues initialement pour l'ensemble de la période de mise en œuvre de l'appel de projets 2011 (tableau 1).

-
2. Une installation est un édifice public qui permet à un titulaire de permis de recevoir plus de 6 enfants et jusqu'à un maximum de 80 enfants à la fois (sauf en cas de dérogation ou exception pour droits acquis). Dans le présent document, les services rendus en résidence privée par une personne responsable de la garde en milieu familial ne sont donc pas pris en considération.
 3. La période de création de places en SG étudiée s'échelonne du 9 juillet 2012 (date de la première annonce des projets retenus à la suite de l'appel de projets 2011) au 31 octobre 2014 (date fixée afin de permettre la collecte de données auprès des SG et des parents ainsi que l'analyse de ces données).

TABLEAU 1 Places subventionnées autorisées (2012-2016) et créées (2012-2014) dans le cadre de l'appel de projets 2011, Québec

| | Autorisées initialement 2012-2016 | | Créées et analysées 2012-2014 | | Créées vs Autorisées |
|--|--------------------------------------|--------------|----------------------------------|--------------|-------------------------|
| | Nombre | % | Nombre | % | % |
| TOTAL, incluant les places destinées à la population générale (déficits de places dans les territoires de BC du Québec ¹) (places pouvant également être attribuées, par les SG, aux CP) | 14 921 | 100,0 | 5 194 | 100,0 | 34,8 |
| CP analysées (offre de services prévue initialement par les demandeurs de places) | 7 970 | 53,4 | 2 527 | 48,7 | 31,7 |
| Milieux défavorisés ² | 1 801 | 12,1 | 609 | 11,7 | 33,8 |
| Enfants handicapés | 965 | 6,5 | 351 | 6,8 | 36,4 |
| Familles d'immigration récente | 958 | 6,4 | 277 | 5,3 | 28,9 |
| Milieux de travail | 1 040 | 7,0 | 264 | 5,1 | 25,4 |
| Milieux d'études | 494 | 3,3 | 97 | 1,9 | 19,6 |
| Poupons | 2 712 | 18,2 | 929 | 17,9 | 34,3 |
| CP non analysées | 503 | 3,4 | 10 | 0,1 | 2,0 |
| Communautés autochtones | 303 | 2,0 | 10 | 0,2 | 3,3 |
| Plan Nord (places reportées dans l'appel de projets 2013) | 200 | 1,3 | 0 | - | - |

Source : Ministère de la Famille, 2011-2014.

1. Le total ne correspond pas exactement aux 15 000 places subventionnées de l'appel de projets 2011, car un total légèrement différent de places a effectivement été autorisé et parce que les projets ayant fait l'objet d'un désistement sont ici exclus.
2. Places destinées aux enfants de milieux défavorisés selon l'offre de services présentée initialement par les demandeurs de places (offre prise en considération dans l'analyse de la « pertinence » des projets de création de places subventionnées) et non pas dans le cadre des 1 500 places réservées, par le Ministère, aux 30 territoires de BC les plus défavorisés (priorité ministérielle). Ces dernières sont traitées plus loin dans le présent document.

Les analyses concernent les places que les demandeurs de places subventionnées se sont officiellement engagés à créer. Cet engagement a d'abord été pris par l'entremise de leur *Demande de places subventionnées en service de garde éducatifs à l'enfance* (formulaire) déposée au Ministère. L'engagement des SG à créer ces PDCP, le cas échéant, a ensuite été réitéré dans la *Lettre d'engagement à la réalisation d'un projet de création de places subventionnées*.

2 MÉTHODOLOGIE – ANALYSE DE DONNÉES ADMINISTRATIVES ET ENQUÊTE AUPRÈS DES SERVICES DE GARDE ET DES PARENTS

Deux types de méthode de recherche ont été privilégiés, selon les CP et les priorités ministérielles concernées :

- l'analyse de données administratives (présentée à la section 2.1) pour :
 - les places destinées à la population générale, afin de combler les déficits de places subventionnées dans les territoires de BC;
 - les places destinées à répondre aux besoins des enfants de milieux défavorisés dans les 30 territoires de BC les plus défavorisés;
 - les places destinées aux enfants de moins de 18 mois (poupons).
- la réalisation d'une enquête (recensement présenté à la section 2.2) auprès des SG et des parents pour les places destinées aux :
 - enfants de milieux défavorisés (peu importe le territoire de BC);
 - enfants handicapés;
 - enfants de familles d'immigration récente (au Canada depuis cinq ans ou moins);
 - milieux de travail et d'études.

2.1 ANALYSE DES DONNÉES ADMINISTRATIVES

Les poupons (enfants âgés de moins de 18 mois) et les places destinées à la population générale dans les territoires de BC ne comptent pas parmi les objets d'étude pour lesquels une collecte de données d'enquête a été nécessaire afin de vérifier le taux d'occupation conforme de ces places. Il en est ainsi puisqu'il est raisonnable de penser que ces places sont occupées conformément aux règles en vigueur. D'une part, la création de ces places est encadrée par les règles du Ministère en matière de délivrance ou de modification des permis de SG; le nombre de places (par catégorie d'âge) y est inscrit et doit être respecté. D'autre part, le financement des places octroyées est dicté par les règles budgétaires du Ministère, entre autres selon l'âge des enfants.

Ces places sont donc évaluées à la lumière des données administratives. Pour ce faire, nous avons utilisé les données colligées par le Ministère au sujet du nombre de places subventionnées prévu initialement dans le cadre de l'appel de projets 2011 et du nombre de places effectivement créées (places inscrites au permis).

Nous avons également pris en considération le taux de jours d'occupation calculé chaque année pour les places en CPE et en garderie subventionnée. Contrairement au taux d'occupation conforme des PDCP (proportion de places effectivement occupées par les enfants de ces clientèles), il s'agit ici du ratio entre le total annuel de jours d'occupation et le total annuel de jours ouvrables (calculés pour tous les enfants et toutes les places subventionnées).

2.2 ENQUÊTE AUPRÈS DES SERVICES DE GARDE ET DES PARENTS

La collecte de données (recensement) a été effectuée par une firme, au fur et à mesure de la création des places. Ces données permettent d'analyser les taux d'occupation conformes des CP, à l'exclusion des poupons : milieux défavorisés, enfants handicapés, familles d'immigration récente et milieux de travail ou d'études.

2.2.1 Questionnaire Web destiné aux services de garde

En moyenne, six mois après la date de réalisation de chacun des projets de création de places subventionnées, un questionnaire a été envoyé à tous les SG visés (100 questionnaires Web). Ce délai entre la création des places et la collecte des données était nécessaire afin que les SG puissent joindre les différentes clientèles en vue de leur offrir ces places. Ce recensement visait les premiers occupants (nouveaux enfants) des nouvelles PDCP. Le questionnaire portait notamment sur les nombres de PDCP et certaines caractéristiques des enfants occupant ces places. Au final, 76 des 100 SG visés ont participé à l'enquête.

2.2.2 Questionnaire téléphonique destiné aux parents

Au fur et à mesure de la collecte de données auprès des SG, tous les parents ont été sondés par téléphone (recensement en français ou en anglais). Les interrogations portaient sur différentes caractéristiques de l'enfant et de sa famille, et ce, au moment où il a commencé à fréquenter le SG lui offrant une nouvelle PDCP (entretiens d'une durée d'environ huit minutes). Pour les 612 enfants déclarés par les SG, 379 parents ont accepté de répondre au questionnaire téléphonique, soit un taux de réponse de 62 %.

2.2.3 Traitement et analyse statistiques des données d'enquête

Les données d'enquête ont été pondérées afin d'être représentatives de l'ensemble de la population à l'étude. Finalement, les statistiques présentées peuvent être inférées aux 100 SG ayant créé des PDCP entre juillet 2012 et octobre 2014 pour les CP, à l'exclusion des poupons.

Afin de juger de la qualité des données retenues aux fins de l'analyse et de la présentation dans le présent document, le niveau de précision des statistiques a été mesuré à l'aide, notamment, des coefficients de variation (CV) des estimations.

3 RÉSULTATS – PARTIE 1 – RÉALISATION DES ENGAGEMENTS DES SERVICES DE GARDE ET ATTEINTE DES CIBLES DU MINISTÈRE

En premier lieu, la présente section porte notamment sur les taux d'occupation conformes des PDCP (à l'exclusion des poupons) parmi les places priorisées initialement par les SG dans leur demande de places subventionnées. À ce propos, les données d'enquête présentées permettent d'établir le ratio entre le nombre d'enfants faisant partie des CP visées et le nombre de places initialement prévues par les SG pour ces mêmes clientèles. Rappelons qu'il s'agit des nouveaux enfants fréquentant ces SG et qui ont été les premiers à occuper ces PDCP.

Ensuite, les taux d'occupation – cette fois-ci fondés sur les données administratives – sont présentés pour les poupons et la population générale (déficits de places subventionnées dans les territoires de BC).

3.1 TAUX D'OCCUPATION DES PLACES D'APRÈS LES DÉCLARATIONS FAITES PAR LES SERVICES DE GARDE

3.1.1 Ensemble des clientèles particulières étudiées

Considérant uniquement les déclarations des CP faites par les SG lors de l'enquête, il est estimé qu'environ 63 % des PDCP ont effectivement d'abord été occupées par des enfants de ces clientèles, à l'exclusion des poupons⁴. En moyenne, les SG étudiés offraient treize PDCP, dont environ huit auraient bel et bien été occupées par les enfants visés.

Donc, en considérant les premiers occupants de ces PDCP, au moment où les garderies subventionnées ou les CPE étudiés ont ouvert, agrandi ou réaménagé une installation, à peu près deux places sur trois étaient occupées conformément, c'est-à-dire comblées par l'une des CP ici analysées et pour lesquelles les SG s'étaient engagés à créer des places. Les autres places étaient donc vacantes ou occupées par des enfants ne faisant pas partie des clientèles en question. Il est probable que ces places soient occupées par des enfants ne faisant pas partie des CP (et non pas vacantes), comme en témoignent les taux de jours d'occupation observés en 2013-2014 au Québec pour l'ensemble des CPE (98 %) et des garderies subventionnées (99 %).

4. Les CP visées lors de la collecte de données d'enquête sont les suivantes : milieux défavorisés, enfants handicapés, familles d'immigration récente et milieux de travail ou d'études. Sont ici exclus les poupons et les places destinées à la population générale visant à combler les déficits de places subventionnées dans les territoires de BC.

3.1.2 Défavorisation

À propos des places destinées aux enfants de milieux défavorisés, il est estimé qu'environ 58 % d'entre elles ont d'abord été occupées par des enfants de ces clientèles, selon les renseignements fournis par les SG au moment de l'enquête. Il s'agit donc d'un taux d'occupation légèrement inférieur au taux d'occupation global de 63 % (toutes CP confondues, à l'exclusion des poupons).

En se penchant sur les caractéristiques familiales des enfants occupant une nouvelle place destinée aux milieux défavorisés, plusieurs constatations ressortent :

- environ 76 % de ces enfants bénéficient de l'exemption de la contribution parentale offerte aux familles prestataires de l'aide financière de dernier recours (caractéristique quasi inexistante chez les enfants des autres CP);
- il est estimé que 4 %** de ces enfants sont hébergés dans une famille d'accueil, un milieu affilié à un centre jeunesse ou un milieu semblable (phénomène quasi inexistante chez les enfants des autres CP);
- environ 42 % de ces enfants vivent dans une famille monoparentale comparativement à 6 %** chez les enfants des autres CP;
- approximativement un enfant sur trois* fait partie d'une famille dont les deux conjoints⁵ n'ont pas de diplôme⁶, alors que la presque totalité des enfants des autres CP vivent dans une famille où au moins un des conjoints a un diplôme d'études;
- à peu près les deux tiers des enfants sont membres d'une famille dont les deux conjoints n'ont pas de travail rémunéré*. Chez les autres CP, au moins un des conjoints a un travail rémunéré dans environ 94 % des cas;
- la proportion d'enfants faisant vraisemblablement partie d'une famille à faible revenu – d'après la mesure de faible revenu (MFR) avant impôt – est estimée à 83 %, alors que cette proportion est évaluée à 21 %* chez les autres CP.

** Donnée imprécise fournie à titre indicatif seulement (coefficient de variation > 25 %).

* À interpréter avec prudence (coefficient de variation entre 15 % et 25 %).

5. Dans le questionnaire téléphonique destiné aux parents et dans le présent document, la notion de « conjoints » renvoie au couple vivant avec l'enfant au moment où celui-ci a commencé à fréquenter le SG lui offrant une PDCP; il ne s'agit pas nécessairement des deux parents biologiques de l'enfant.

6. Il s'agit ici de diplômes ou de certificats d'études de niveau secondaire, collégial ou universitaire (ou l'équivalent de ces diplômes ou de ces certificats).

3.1.3 Enfants handicapés

Sur la base des déclarations des SG sur les enfants, il est estimé qu'environ 72 % des places prioritaires pour les enfants handicapés ont effectivement d'abord été occupées par des enfants de cette clientèle. Il s'agit du taux d'occupation conforme le plus élevé parmi les CP étudiées (à l'exclusion des poupons). Rappelons que le taux global d'occupation des PDCP est de 63 %.

En examinant les particularités des enfants occupant les places prioritaires pour cette clientèle, on remarque ce qui suit :

- un peu plus de la moitié de ceux-ci auraient, selon les SG, un handicap⁷ persistant (56 %). Pour moins du tiers des enfants, ce handicap serait non persistant (27 %). À noter que pour 14 % des enfants, le caractère persistant du handicap n'a pu être déterminé par les SG;
- or, environ le tiers (29 %*) des parents interrogés croient que leur enfant ne vit pas avec un handicap l'empêchant d'accomplir une activité considérée comme normale pour un enfant de son âge⁸;
- à peu près 81 % de ces enfants bénéficient de l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé (AIEH⁹) du Ministère, alors que dans 11 %* des cas leur SG compte en faire la demande. Ainsi, dans moins d'un cas sur dix, le SG de l'enfant ne reçoit pas cette allocation et ne compte pas en faire la demande;
- enfin, dans 90 % des cas où les parents considéraient que leur enfant avait un handicap¹⁰, ce dernier avait été diagnostiqué par un professionnel de la santé.

7. Dans le questionnaire Web destiné aux SG et le questionnaire téléphonique destiné aux parents, le terme « incapacité » a été utilisé comme synonyme de « handicap ».

* À interpréter avec prudence (coefficient de variation entre 15 % et 25 %).

8. Il est effectivement possible que les parents aient une opinion différente de celle du SG concernant la présence d'un handicap chez leur enfant ou au sujet de l'impact de ce handicap sur l'accomplissement d'activités considérées comme normales pour un enfant de son âge.

9. Site Web du Ministère (en ligne, octobre 2015) :

<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/cpe-garderies/enfants-besoins-particuliers/allocation-enfant-handicape/pages/index.aspx>. L'AIEH ne doit pas être confondue avec la mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les SG pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins (MES) :

<https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/cpe-garderies/enfants-besoins-particuliers/mesure-exceptionnelle/pages/index.aspx>.

10. Un handicap étant ici une condition empêchant l'enfant d'accomplir une activité considérée comme normale pour un enfant de son âge, d'après ses parents.

3.1.4 Immigration récente

Considérant le nombre d'enfants des CP déclarés par les SG, il est estimé qu'environ 47 % des places prioritaires pour les immigrants récents ont d'abord été occupées par cette clientèle. Ce taux d'occupation s'avère donc sensiblement moins élevé que le ratio global de 63 % d'occupation des PDCP étudiées (à l'exclusion des poupons).

Puisque le faible¹¹ nombre d'enfants d'immigrants récents déclarés par les SG n'est pas suffisant pour présenter des statistiques à la fois plus détaillées et fiables, nous nous contentons ici d'indiquer quelques tendances générales à interpréter avec prudence :

- la vaste majorité de ces enfants sont effectivement issus d'une famille dont les deux conjoints sont immigrants (nés à l'extérieur du Canada), mais une part non négligeable de ces familles sont formées d'immigrants non récents, c'est-à-dire arrivés au Canada depuis plus de cinq ans (au moment où leur enfant a commencé à fréquenter son SG);
- il n'y a que quelques cas de familles déclarées par les SG comme étant d'immigration récente, qui sont en fait formées par un ou deux conjoints nés au Canada.

3.1.5 Milieux de travail et d'études

Sur la base du nombre d'enfants des CP déclarés par les SG, mentionnons – à titre indicatif seulement – qu'environ 27 % ** des places prioritaires pour les milieux de travail ou d'études ont effectivement été occupées en premier lieu par ces clientèles. Ce ratio apparaît *a priori* substantiellement inférieur à celui de l'ensemble des CP étudiées (63 %, à l'exclusion des poupons), mais le faible¹² nombre d'enfants visés dans le cadre de la collecte de données ne permet pas d'estimer rigoureusement ce taux d'occupation.

3.2 TAUX DE JOURS D'OCCUPATION DES PLACES DESTINÉES AUX POUpons ET À LA POPULATION GÉNÉRALE DANS LES TERRITOIRES DE BUREAUX COORDONNATEURS

Cette section porte sur le développement des places et les taux de jours d'occupation des places destinées à la population générale dans les territoires de BC et dans le cas des poupons.

11. « Faible » nombre d'enfants d'un point de vue strictement statistique ou méthodologique.

** Donnée imprécise fournie à titre indicatif seulement (coefficient de variation > 25 %).

12. « Faible » nombre d'enfants d'un point de vue strictement statistique ou méthodologique.

3.2.1 Places destinées à la population générale dans les territoires de bureaux coordonnateurs

Parmi les 15 000 places subventionnées dont la création était planifiée dans le cadre de l'appel de projets 2011, 13 000 d'entre elles devaient permettre de réduire les déficits de places destinées à la population générale dans tous les territoires de BC du Québec¹³. De juillet 2012 à octobre 2014, 153 projets de création de places ont été réalisés (projets avec ou sans PDCP¹⁴), pour un total de 5 184 places, soit 97 % des places initialement prévues par ces SG.

Ainsi, après deux années et demie de mise en œuvre – soit 62 % de la période initiale totale de l'appel de projets 2011 (2012-2016) – 36 % des places autorisées par le Ministère ont effectivement vu le jour en date du 31 octobre 2014.

Pour mettre ces constats en contexte, il est à noter que les annonces des projets retenus à la suite de l'appel de projets 2011 (places autorisées par le Ministère) ont été effectuées le 9 juillet 2012 et le 12 novembre 2012. Ainsi, le Ministère prévoyait d'ores et déjà que la création de places au cours de la première année de développement serait moins importante (10 % en 2012-2013) que dans le cas des années subséquentes (30 % chaque année, jusqu'en 2015-2016).

Si l'on se fie aux taux de jours d'occupation observés en 2013-2014 dans l'ensemble des CPE (98 %) et des garderies subventionnées (99 %) du Québec, tout porte à croire que la vaste majorité de ces places créées seraient occupées.

3.2.2 Poupons (enfants âgés de moins de 18 mois)

À la suite de l'appel de projets 2011, 18 % de l'ensemble des places autorisées étaient affectées aux poupons (enfants de moins de 18 mois).

Sur les 2 712 places autorisées par le Ministère pour les poupons, 929 d'entre elles auraient été créées en date du 31 octobre 2014, soit 34 % de celles-ci selon les données administratives du Ministère. Il s'agit là d'un taux de création de places comparable à celui de l'ensemble des places dans le cadre de l'appel de projets 2011 (à la même date).

13. Dans le cadre de l'appel de projets 2011, les territoires de BC ont été utilisés comme découpage du Québec afin de permettre la répartition des places subventionnées créées presque entièrement en installations (CPE et garderies) subventionnées (à l'exception de 38 places en milieu familial).

14. Sur les 153 projets de création de places réalisés durant la période à l'étude, les deux tiers (100 projets) incluaient la création de PDCP, selon les demandes de places subventionnées initiales.

D'ailleurs, il s'avère que 99 % des places qui avaient été prévues par les SG observés durant la période à l'étude ont effectivement été créées et sont financées à titre de places pour poupons (dans le cas des nouvelles installations de CPE ou de garderies¹⁵). Les autres places prévues (1 %) n'ont pas été créées, pour différents motifs non consignés dans les données administratives.

Rappelons que les taux de jours d'occupation observés (pour les poupons et les enfants plus âgés) avoisinent les 100 % (voir la section précédente). Il serait donc peu probable que plusieurs de ces places soient inoccupées.

15. Selon le système de données administratives du Ministère Conception administrative – famille-enfance (CAFE), du 9 juillet 2012 au 31 octobre 2014, 64 nouvelles installations de SG avaient créé 742 places pour poupons sur les 747 places demandées et autorisées initialement par suite de l'appel de projets 2011. Les autres places pour poupons ont été créées à la faveur de l'augmentation du nombre de places dans des installations déjà existantes. Celles-ci comprenaient peut-être des places pour poupons auparavant; elles ont été exclues des calculs afin de ne tenir compte que des places créées dans de nouvelles installations.

4 RÉSULTATS – PARTIE 2 – CAPACITÉ DES SERVICES DE GARDE À JOINDRE LES CLIENTÈLES PARTICULIÈRES

Sans prétention d'exhaustivité, les résultats qui suivent contribuent à mettre en relief certains des principaux facteurs facilitants et contraignants en matière de PDCP, du point de vue même des SG directement engagés dans ces processus.

4.1 NIVEAU DE DIFFICULTÉ À JOINDRE LES CLIENTÈLES PARTICULIÈRES

Le niveau de difficulté éprouvé par les SG lorsque vient le temps de joindre l'une ou l'autre des CP en vue de lui offrir des places varie selon la clientèle considérée.

TABLEAU 2 Proportion de SG, selon le niveau de difficulté à joindre les CP étudiées pour leur offrir des places, Québec, 2012-2014

| | Un peu ou beaucoup de difficultés | Pas de difficultés |
|--------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|
| | % de SG | |
| Enfants de milieux défavorisés | 52,9 | 40,7 |
| Enfants handicapés | 30,4 | 66,9 |
| Familles d'immigration récente | 41,0 | 43,4 |
| Milieux de travail * | 17,6 | 59,2 |
| Milieux d'études * | 20,8 | 42,0 |

Source : Évaluation des nouvelles places en SG destinées aux CP, questionnaire Web destiné aux SG, ministère de la Famille, 2012-2014.

Note : Données concernant le choix de réponse « Ne sait pas » non présentées, d'où la somme des pourcentages non égale à 100 %. Choix de réponse « Sans objet » exclu des analyses.

* À interpréter avec prudence (coefficient de variation entre 15 % et 25 %).

Ce sont les enfants de milieux défavorisés qui constituent la clientèle pour laquelle davantage de SG semblent confrontés à ces complications, soit la moitié des SG analysés (53 %). À l'opposé, ce sont les enfants handicapés pour qui les SG sont plus nombreux, en pourcentage, à déclarer n'avoir aucune difficulté à les joindre (tableau 2).

4.2 JOINDRE LES CLIENTÈLES PARTICULIÈRES — FACTEURS FACILITANTS

4.2.1 Collaboration entre les services de garde et d'autres organisations

Le tableau suivant traite des organisations avec lesquelles les SG collaborent pour joindre plus efficacement l'une ou l'autre des CP en vue de lui offrir des places.

TABLEAU 3 Proportion SG ayant collaboré avec une autre organisation pour joindre plus efficacement les CP dans le but de leur offrir des places, selon le type d'organisation, Québec, 2012-2014

| | % de SG |
|--|---------|
| Centre local de services communautaires (CLSC) ou centre de santé et de services sociaux (CSSS) | 87,3 |
| Protocole d'entente CSSS-CLSC officiel (seulement parmi les SG traitant avec les CLSC ou CSSS) | 59,4 |
| Centre de réadaptation (déficience physique, intellectuelle ou toxicomanie) | 67,1 |
| Centre jeunesse (y compris les centres de protection de l'enfance et de la jeunesse et les centres de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation, dont les jeunes mères) | 56,2 |
| Organisme communautaire ou à but non lucratif à vocation sociale (aide aux familles, aux femmes, aux personnes défavorisées, etc.) | 47,9 |
| Instance de concertation (table de concertation, réseau de partenaires, comités, etc.) | 33,1 |
| Organisme du réseau de l'éducation (écoles, commissions scolaires, etc.) | 30,5 |
| Centre hospitalier | 26,5 |
| Municipalité ou organisme municipal | 25,4 |
| Organisme à vocation philanthropique (fondations, Centraide, Croix-Rouge, clubs Lions, clubs Richelieu, etc.) | 14,7 |
| Entreprise ou association d'affaires ou professionnelle (commerces, institutions financières, corporations professionnelles, chambres de commerce, syndicats, etc.) | * 8,2 |
| Organisme de développement des localités (centres locaux de développement [CLD], sociétés d'aide au développement des collectivités [SADC], projets villes et villages en santé, etc.) | * 8,1 |
| Organisme à vocation religieuse (églises, paroisses, mosquées, synagogues, etc.) | 0 |

Source : Évaluation des nouvelles places en SG destinées aux CP, questionnaire Web destiné aux SG, ministère de la Famille, 2012-2014.

* À interpréter avec prudence (coefficient de variation entre 15 % et 25 %).

Les organisations les plus fréquemment évoquées sont les centres locaux de services communautaires (CLSC) et les centres de santé et de services sociaux (CSSS), par 87 % des SG (59 % de ces SG ont d'ailleurs signé un protocole d'entente officiel). Viennent ensuite les centres de réadaptation (67 % des cas) (tableau 3).

4.2.2 Moyens utilisés pour joindre les clientèles particulières

Les résultats suivants présentent les moyens utilisés par les SG pour joindre plus efficacement l'une ou l'autre des CP en vue de lui offrir des places.

TABLEAU 4 Moyens utilisés par les SG pour joindre les CP et leur offrir des places (considérant leurs anciennes et nouvelles places), Québec, 2012-2014

| | % de SG |
|--|---------|
| Bouche-à-oreille | 78,8 |
| Publicité (journaux, radio ou autres médias) | 31,8 |
| Guichets régionaux (listes d'attente centralisées) (ex. : BILA, BERSO) | 26,8 |
| Activités ou événements collectifs ou de promotion (ateliers, déjeuners familiaux, soupers-causeries, journées portes ouvertes, etc.) | 25,5 |

Source : *Évaluation des nouvelles places en SG destinées aux CP*, questionnaire Web destiné aux SG, ministère de la Famille, 2012-2014.

Note : Les SG pouvaient mentionner plus d'un moyen utilisé (réponses multiples possibles). Le Bureau d'inscription sur une liste d'attente centralisée (BILA) et le Bureau d'enregistrement du réseau des services de garde éducatifs de l'Outaouais (BERSO) constituaient certains des guichets régionaux d'accès aux places en SG. Ceux-ci, tout comme d'autres guichets régionaux, ont été remplacés par le guichet unique d'accès aux places à contribution réduite en SG, appelé La Place 0-5.

Le bouche-à-oreille est, de loin, le moyen le plus couramment signalé, soit par une vaste majorité de SG (79 %) (tableau 4).

4.3 JOINDRE LES CLIENTÈLES PARTICULIÈRES — FACTEURS CONTRAIGNANTS

Il existe par ailleurs des facteurs contraignants qui nuisent à la capacité des SG à joindre les CP. Une demande inexistante de PDCP constituerait l'obstacle numéro 1, 59 % des SG n'ayant pas été sollicités par les parents (dans le cas d'au moins une CP). En deuxième lieu, 35 % des SG croient que certains enfants de ces clientèles représentent une charge de travail trop importante compte tenu des ressources dont ils disposent (tableau 5).

TABLEAU 5 Obstacles nuisant à la capacité des SG à joindre les CP pour leur offrir des places (considérant leurs anciennes et nouvelles places), Québec, 2012-2014

| | % de SG |
|--|---------|
| CP n'ayant pas fait de demande de places | 59,0 |
| Certains enfants des CP constituent des cas trop lourds considérant les ressources dont disposent les SG | 35,1 |
| Priorité donnée à la fratrie (frère ou sœur des enfants déjà au SG) | 23,8 |
| Manque de soutien de la part du ministère de la Famille pour joindre les CP | 21,2 |
| Priorité donnée aux enfants inscrits sur la liste d'attente des SG ou dans un guichet régional (liste d'attente centralisée) (ex. : BILA, BERSO) | 15,2 |
| Difficultés liées à la collaboration avec les organisations locales, régionales ou autres (réseau de la santé et des services sociaux ou de l'éducation, organismes communautaires, milieu des affaires, etc.) | 12,8 |
| Manque de temps pour solliciter les CP | * 7,0 |

Source : Évaluation des nouvelles places en SG destinées aux CP, questionnaire Web destiné aux SG, ministère de la Famille, 2012-2014.

Note : Les SG pouvaient mentionner plus d'un moyen utilisé (réponses multiples possibles).

* À interpréter avec prudence (coefficient de variation entre 15 % et 25 %).

Il est à noter que, dans le cadre de leur politique d'admission, les SG peuvent donner la priorité d'accès à une clientèle particulière, comme celles ici étudiées. Toutefois, d'autres considérations incluses dans leur politique d'admission peuvent prévaloir pour donner un accès privilégié à un enfant plutôt qu'à un autre, par exemple la fratrie, un enfant du personnel du SG ou encore le groupe d'âge. Enfin, il est à noter que les SG ont le droit d'accepter ou de refuser de recevoir un enfant, entre autres compte tenu des ressources dont ils disposent (article 4 de la Loi).

5 CONCLUSION

Cette évaluation de programme permet, d'une part, d'apprécier les taux d'occupation conformes des nouvelles PDCP créées en 2012-2014 dans le cadre de l'appel de projets 2011 du Ministère. D'autre part, elle contribue à mieux comprendre un certain nombre de facteurs facilitant et contraignant l'offre de places aux clientèles visées.

Pour les CP (à l'exclusion des poupons), les données d'enquête indiquent que le taux d'occupation conforme des PDCP étudiées avoisinerait les 63 % d'après les déclarations faites par les SG.

Quant aux places consacrées aux poupons (moins de 18 mois) ou destinées à la population générale dans différents territoires de BC, les données administratives indiquent que l'occupation de ces places est vraisemblablement conforme, si l'on se fie aux taux de jours d'occupation observés en 2013-2014 au Québec dans l'ensemble des CPE (98 %) et des garderies subventionnées (99 %¹⁶). Tout porte à croire que la vaste majorité de ces places créées seraient probablement occupées.

Il est vraisemblable que certains facteurs faisant partie du contexte dans lequel s'est opérationnalisée l'offre de services aux CP puissent expliquer – en partie et de façon concomitante avec d'autres facteurs – les résultats concernant la réalisation des engagements des SG et l'atteinte des cibles du Ministère à ce chapitre. Rappelons quelques-uns de ces facteurs.

En premier lieu, certaines CP seraient plus difficilement joignables, les parents des enfants de milieux défavorisés étant jugés difficiles à joindre d'après 53 % des SG recensés.

Par ailleurs, une absence de demande de places de la part des CP représente l'obstacle le plus fréquemment mentionné par les SG (59 %). Autre entrave d'importance, selon 35 % des SG, les CP représentent parfois une charge de travail trop importante compte tenu des ressources dont ils disposent.

16. Contrairement au taux d'occupation conforme des nouvelles PDCP (proportion de places effectivement occupées par les enfants des clientèles visées), il s'agit ici du ratio entre le nombre total de jours d'occupation annuel et le nombre de places subventionnées annualisées en fonction du nombre de jours ouverts au cours de l'année (concernant l'ensemble des CPE et des garderies subventionnées en exploitation en 2014, en réponse ou non à l'appel de projets 2011).

Pour pallier ces contraintes et joindre plus efficacement les CP en vue de leur offrir des places, les organisations sollicitées les plus fréquemment évoquées sont les CLSC (ou CSSS) – par 87 % des SG –, et ce, fréquemment dans le cadre d'un protocole d'entente officiel. Les centres de réadaptation constituent aussi des partenaires prisés (67 % des cas). Outre ces partenariats, le bouche-à-oreille est, de loin, le moyen le plus fréquemment signalé par les SG (79 %).

Somme toute, la création de PDCP constituerait un défi pour le Ministère, tout comme pour les SG. D'un côté, la création de places en SG constitue un processus complexe qui est loin de se limiter à la question des PDCP. En effet, d'autres éléments entrent en ligne de compte, comme la dimension éducative, la gouvernance, les échéances, les budgets, etc. D'un autre côté, certains SG doivent composer avec des CP qui, pour différentes raisons, ne feraient pas toujours appel aux SG tout en représentant quelquefois une charge de travail supplémentaire à plusieurs égards.

Enfin, s'ils ne permettent pas de comprendre toutes les facettes et toute la complexité de l'intervention du Ministère et du réseau des SG subventionnés en matière de création de PDCP, les résultats de cette évaluation permettent néanmoins de faire l'hypothèse que les modalités de l'appel de projets 2011 visant à inciter les SG à créer des PDCP auraient contribué à faire augmenter le nombre d'enfants de ces clientèles qui peuvent désormais bénéficier d'une place en SG.

