



Un service de garde
éducatif à la petite enfance qui
prend racine dans sa communauté



GUIDE PRATIQUE ET STRATÉGIQUE
À L'INTENTION DES MUNICIPALITÉS

TABLE DES MATIÈRES

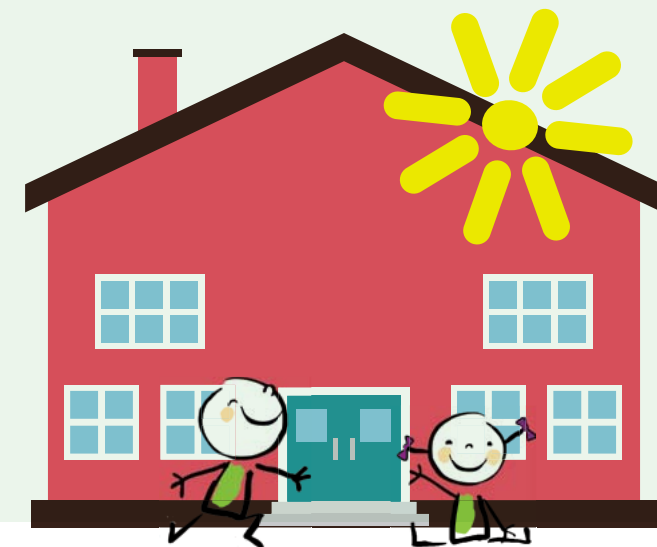
MOT DE LA MINISTRE DE LA FAMILLE	1
MOT DU PRÉSIDENT DU CARREFOUR ACTION MUNICIPALE ET FAMILLE	2
1 INTRODUCTION	3
2 Le réseau québécois des services de garde éducatifs à l'enfance et son développement —	4
a) Les différents types de services	
b) Un portrait des services de garde éducatifs à l'enfance au Québec	
c) L'historique et les fondements du réseau	
d) Une dernière étape dans l'octroi et le développement massif des places	
3 Rôles, pouvoirs et responsabilités des municipalités en matière de services de garde —	12
a) Les enjeux liés au développement social, économique et communautaire	
1. Comprendre et promouvoir l'impact social et communautaire des services de garde éducatifs de qualité	
2. Mettre en place des conditions qui favorisent l'attraction et la rétention des jeunes familles	
3. Mettre à profit l'activité économique engendrée par les services de garde éducatifs	
4. Valoriser la participation citoyenne au sein du réseau des services de garde éducatifs	
b) Les rôles et responsabilités juridiques des municipalités en matière de services de garde à l'enfance	
1. Encadrement	
2. Mesures incitatives	
c) Les rôles, pouvoirs et responsabilités liés à l'urbanisme	
• Emplacement et zonage	
• Bien-être, sécurité et salubrité	
• Intégration et architecture	
• Voisinage et cohabitation	
• Stationnement	
• Cours extérieures	
• Corridors de sécurité	
4 Soutenir, accompagner et encadrer le développement de services de garde éducatifs en vue de répondre aux besoins de la communauté	23
a) L'importance et le pouvoir des arrimages entre « services de garde » et « plan de développement social et économique »	
• Saint-Côme : Un nouveau CPE, fruit de la mobilisation de la communauté	
• Centre-du-Québec : Croire au partenariat comme clé de l'enrichissement collectif	
b) Des réactions au développement accéléré des services de garde éducatifs non subventionnés	
• Anjou : Le défi de concilier besoins des parents et enjeux urbanistiques	
• Terrebonne : La découverte d'un pouvoir exceptionnel	
c) Encadrer et accompagner les services non régis, c'est possible?	
• Laval : Une réglementation unique pour encadrer les services de garde non régis	
d) Pour une vision, des actions et des solutions solides et pertinentes : des liens de qualité entre la municipalité et les services de garde	
• Grille d'autoévaluation des rapports entre municipalités et services de garde éducatifs	
5 Perspectives : Concerner nos actions en faveur d'un développement communautaire qui profite aux enfants et aux familles	33
6 CONCLUSION	34
CRÉDITS ET REMERCIEMENTS	39

FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRÉS

FIGURE 1	Répartition des places en 2014 par type de prestataires
FIGURE 2	Évolution du nombre de places selon le type de services
TABLEAU 1	Portrait des services de garde éducatifs à l'enfance
TABLEAU 2	Permis exigés par type de prestataires (en vertu de la LSGÉE)
ENCADRÉ 1	Au cœur de la mission des services de garde, l'égalité des chances
ENCADRÉ 2	Le guichet de gestion centralisée des places
ENCADRÉ 3	Encadrement légal des services de garde éducatifs au Québec
ENCADRÉ 4	L'importance de la qualité des services de garde éducatifs
ENCADRÉ 5	L'impact des services de garde sur le taux d'activité économique des femmes
ENCADRÉ 6	La pertinence des données pour bien répondre aux besoins : l'Observatoire de la petite enfance
ENCADRÉ 7	Gazelle et potiron : Le cadre de référence du ministère de la Famille en matière d'alimentation et d'activité physique
ENCADRÉ 8	Dernière étape d'adaptation du réseau : l'investissement nécessaire des municipalités

ANNEXES

A	Foire aux questions
B	Évolution du nombre de places selon les types d'entreprises offrant les services de garde éducatifs au Québec, 1998-2014



MOT DE LA MINISTRE DE LA FAMILLE



Je suis très heureuse de souligner la publication de ce nouveau guide pratique et stratégique à l'intention des municipalités qui désirent favoriser la création de services de garde sur leur territoire.

Les municipalités ont un rôle primordial à jouer pour créer des environnements favorables au développement des enfants et à l'épanouissement des familles. La création de places régies en services de garde est un atout considérable pour l'établissement et la rétention des jeunes familles. Elle contribue aussi au développement harmonieux de l'offre de services sur leur territoire et est un moteur de l'activité économique.

Dans le contexte actuel, les partenariats entre les municipalités et les services de garde représentent plus que jamais une avenue pour assurer la pérennité, l'accessibilité et la qualité des services offerts aux familles du Québec. Car des acteurs régionaux engagés et ouverts à des alliances novatrices facilitent la création et l'adaptation de services de garde qui répondent le mieux possible aux besoins des familles.

Je suis persuadée que la publication du guide *Un service de garde éducatif qui prend racine dans sa communauté* saura consolider et améliorer la collaboration entre les services de garde et les municipalités, notamment en démontrant que des services de garde de qualité et bien ancrés dans leur collectivité contribuent pleinement au développement social, économique et communautaire des milieux municipaux.

Je tiens par la même occasion à saluer le travail accompli par l'équipe du Carrefour action municipale et famille. Par votre engagement, vous contribuez à créer des communautés accueillantes qui favorisent l'épanouissement des familles du Québec, et je vous en remercie sincèrement.

Francine Charbonneau
Ministre de la Famille,
ministre responsable des Aînés
et ministre responsable de la
Lutte contre l'intimidation

Québec

MOT DU PRÉSIDENT DU CARREFOUR ACTION MUNICIPALE ET FAMILLE



Chers membres et partenaires du réseau du CAMF,

C'est avec une joie immense que je vous présente le nouveau *Guide pratique et stratégique sur les services de garde éducatifs à la petite enfance*. Ce document regroupe un ensemble de renseignements permettant aux municipalités de mieux comprendre l'environnement juridique et administratif de ce service public d'une grande importance pour le développement de nos communautés. L'initiative est le fruit d'un partenariat avec le ministère de la Famille et vise globalement à mieux soutenir les municipalités à 1) mettre en place une planification et un environnement règlementaire favorable au développement de services de garde à l'enfance répondant aux besoins et aux attentes de la municipalité et des familles, 2) comprendre les enjeux, les structures et l'évolution du réseau des services de garde éducatifs depuis 1997, 3) souligner quelques partenariats locaux novateurs dont vous pourriez vous inspirer et finalement, 4) reconnaître le plein potentiel du monde municipal dans l'éclosion d'une telle institution favorisant l'amélioration de la qualité du milieu vie de nos familles.

À titre indicatif, ce guide s'inscrit à l'intérieur d'une stratégie globale de notre organisation qui vise à mieux reconnaître et accroître l'intérêt des municipalités dans le soutien au développement des jeunes enfants. Depuis 2009, le programme de reconnaissance *Municipalité amie des enfants* (MAE) de l'UNICEF, dont le CAMF est le promoteur au Québec, nous offre l'occasion de bonifier notre expertise et de vous proposer des avenues stimulantes pour le développement de vos communautés en lien avec votre politique familiale municipale. Le présent document est une réponse concrète à vos préoccupations des dernières années.

Bien que le présent guide s'adresse principalement aux acteurs municipaux, son contenu peut certainement outiller de nombreux autres intervenants au Québec. Notre équipe a eu le souci d'y véhiculer différentes informations, par exemple, sur la définition des différents types de services de garde éducatifs à l'enfance et son évolution au cours des 17 dernières années. Par ailleurs, je vous invite à découvrir le 4e chapitre qui décrit 5 expériences vécues sur le terrain entre des municipalités et des promoteurs de services de garde éducatifs à l'enfance. À cet effet, je profite de l'occasion pour remercier les représentants et acteurs sociaux des villes de Laval, Terrebonne, de l'arrondissement Anjou à Montréal, de Saint-Côme dans Lanaudière et du Centre-du-Québec pour avoir accepté de partager généreusement avec nous leur expertise.

Pour conclure, je me permets de saluer nos deux principaux rédacteurs du présent document, Jean Robitaille et Geneviève Issalys. Ensemble, ils ont réussi à bien nous expliquer leur compréhension de l'environnement des services de garde à l'enfance au Québec. À Me Marc-André Lechasseur, vos conseils juridiques sont d'une grande précision et apportent un éclairage intéressant à l'ensemble de nos municipalités québécoises. Finalement, je voudrais souligner le travail de notre directeur général, Marc-André Plante, qui a habilement réuni une équipe extraordinaire pour mener à terme ce projet. À vous tous, encore une fois, MERCI!

Bonne lecture,

Alain Rayes
Président du Carrefour action municipale et famille
Maire de Victoriaville



1. Introduction

Les municipalités ont pour mission d'assurer le bien-être et la sécurité de leurs citoyens ainsi que la vitalité de leur communauté. Pour y arriver, elles ont notamment choisi de miser sur des services de proximité et de placer les familles au cœur de leurs actions et préoccupations, comme en témoignent les quelque 700 politiques familiales municipales en vigueur au Québec.

Les services de garde éducatifs à l'enfance font partie de ces services de proximité essentiels qui peuvent contribuer à assurer une occupation dynamique du territoire, partout au Québec. Ils constituent des outils d'attraction et de rétention des jeunes familles, en plus de participer au développement d'un sentiment d'appartenance des citoyens envers leur communauté. Les municipalités gagnent donc à les intégrer à leur vision de développement économique, social et communautaire et à établir avec eux des liens solides de collaboration.

La construction du réseau des services de garde éducatifs, amorcée en 1997 avec l'introduction des places à contribution réduite, tire pourtant à sa fin. Au terme de la phase de développement en cours, le secteur comptera 250 000 places à contribution réduite et le réseau devrait alors avoir atteint quantitativement sa pleine maturité. Il entre cependant dès maintenant dans une étape qui visera à peaufiner sa configuration et à adapter la répartition des places, tant au développement des collectivités qu'à l'évolution des besoins des familles. Cette étape nécessitera plus que jamais la concertation des différents acteurs.

Au même moment, tant les municipalités que le gouvernement sont engagés dans des étapes d'adaptation ou de transition. Le gouvernement a entrepris une révision complète de ses programmes, avec le souhait que l'exercice lui permette de mieux gérer la rareté des ressources, alors que les municipalités cherchent à se positionner comme « gouvernement de proximité » tout en redéfinissant leur rapport avec l'État.

Afin de soutenir cette dernière phase importante de développement des services de garde, mais aussi afin d'appuyer les municipalités dans leur réflexion stratégique entourant le développement de leur communauté et l'occupation dynamique de leur territoire, le Carrefour action municipale et famille a produit le présent guide, en collaboration avec le ministère de la Famille, avec en tête de contribuer à la résolution des enjeux suivants :

1. L'amélioration du processus de développement des services de garde éducatifs à l'enfance de façon à le rendre plus efficace et plus stratégique;
2. La capacité, l'intérêt et la compétence des municipalités à jouer pleinement leur rôle en regard de l'offre de services de garde à l'enfance sur leur territoire;
3. La mise à profit du potentiel de collaboration entre services de garde éducatifs et municipalités.

Ce guide a pour objectif de présenter des éléments d'information quant au rôle que peuvent jouer les municipalités dans le développement des services de garde sur leur territoire et de mettre en lumière certains pouvoirs dont elles disposent lorsqu'elles souhaitent agir en cette matière. Le guide expose également un certain nombre de pratiques dont pourraient s'inspirer les municipalités pour l'encadrement et l'accompagnement de ce secteur. Des actions qui permettront de réaffirmer la place des services de garde éducatifs dans les communautés afin qu'ils y prennent racines, comme institution et richesse collective.

Veillez noter que l'emploi du genre féminin pour désigner les travailleuses et les responsables des services de garde est utilisé en raison de la statistique d'occupation d'emploi qui est majoritairement féminin.



2. Le réseau québécois des services de garde à l'enfance et son développement

L'ampleur du réseau québécois des services de garde à l'enfance est impressionnante. Présent partout au Québec, ce réseau déploie ses services dans plus de 3 000 installations et 15 000 milieux familiaux.

La grande majorité de ce réseau est sous l'égide d'une politique qui encadre et finance en majeure partie l'accès à ce **service public**, dispensé par un **réseau mixte**, composé d'**entreprises privées** (certaines d'**économie sociale** et d'**autres, à but lucratif**) et de **travailleuses autonomes**.

a) Les différents types de services

Ce réseau mixte s'articule autour de différents types de prestataires de services. La majorité d'entre eux sont subventionnés pour offrir des places à contribution réduite.

Par ailleurs, d'autres types de prestataires de services offrent des places non subventionnées (à tarifs divers, par exemple de 25 \$ à 50 \$ par jour selon le service choisi). Les places non subventionnées (aussi appelées « places à plein tarif ») donnent cependant accès à un crédit d'impôt remboursable mensuellement qui peut, selon le revenu des familles, rapprocher le coût net de celui des places à contribution réduite.

Quatre différents types de prestataires offrent ainsi leurs services :

Dans une installation (maximum de 80 places)	1. Les centres de la petite enfance (OSBL) <ul style="list-style-type: none">➤ Subventionnés (places à contribution réduite) 2. Les garderies (entreprises généralement à but lucratif) <ul style="list-style-type: none">➤ Subventionnées (places à contribution réduite)➤ Non subventionnées (places à plein tarif)
En milieu familial (maximum de 6 enfants pour une responsable ou de 9 enfants si la responsable est assistée d'une autre personne)	3. Les responsables de la garde en milieu familial (travailleuses autonomes) reconnues par un bureau coordonnateur <ul style="list-style-type: none">➤ Subventionnées (places à contribution réduite)➤ Non subventionnées (places à plein tarif) 4. Les services de garde non régis par la législation québécoise (six enfants ou moins), lesquels ne peuvent être subventionnés pour offrir des places à contribution réduite. Il est théoriquement possible que ces services soient offerts dans un local commercial.



b) Un portrait des services de garde éducatifs à l'enfance au Québec

PRESTATAIRES DE SERVICES - PLACES À CONTRIBUTION RÉDUITE

Types de prestataires et de coordonnateurs de services	Mode de garde	Nb de places (31/03/14)	% du réseau	Nb de lieux de services	Nb de prestataires	Statut juridique	Particularités
Responsable de garde en milieu familial (RSG)	En milieu familial	91 664	35 %	15 000 milieux familiaux (accueil maximal de 6 enfants ou de 9 s'il y a assistante)	15 000 RSG (accompagnées de 3000 assistantes)	Travailleuse autonome ayant droit de se faire représenter en vertu d'une législation particulière de relations du travail	Présence partout au Québec, notamment en milieu rural. Accueillent 60 % ¹ des poupons de moins d'un an de l'ensemble du réseau. Les RSG sont libres de choisir leur clientèle.
Bureau coordonnateur de la garde en milieu familial (BC)	En milieu familial	n/a	n/a	163 bureaux (chacun sur un territoire donné; souvent MRC ou arrondissement)	n/a	Organisme sans but lucratif agréé par le ministère de la Famille (généralement un CPE)	Le BC n'est pas un prestataire de services. Il accorde et révoque les reconnaissances des RSG. Il veille à la conformité des milieux de garde et offre du soutien pédagogique. Le BC peut également reconnaître des RSG qui n'offrent pas de places subventionnées.
Centre de la petite enfance (CPE)	En installation	86 770	32 %	1 453 installations (accueil maximal de 80 enfants par installation)	978 CPE (un CPE peut exploiter plus d'une installation, pour un maximum de 5 installations)	Entreprise d'économie sociale, sans but lucratif (98 % d'osbl, 2 % de coops de solidarité)	Un CPE offre nécessairement des places à contribution réduite. Son CA est composé de parents (aux 2/3) et d'autres représentants, notamment de la communauté. Partout au Québec. Doit avoir une politique d'admission des enfants. Porteur d'une mission large de services à la petite enfance qui dépasse le service de garde.
Garderie	En installation	43 549	16 %	678 installations (accueil maximal de 80 enfants par installation)	678 garderies	Entreprise généralement à but lucratif (il existe quelques coops de solidarité)	Présence plus importante dans les grands centres urbains et en périphérie de ceux-ci. Comités consultatifs de parents. Doit avoir une politique d'admission des enfants.

¹ Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familiale au Québec 2012, ministère de la Famille, 2014, p. 1

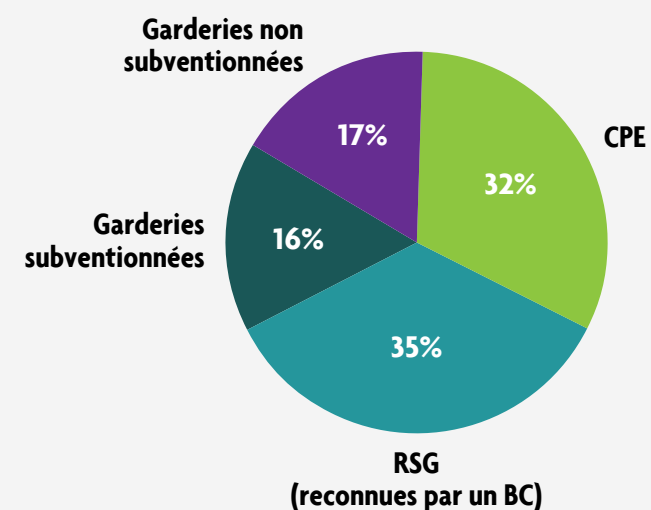


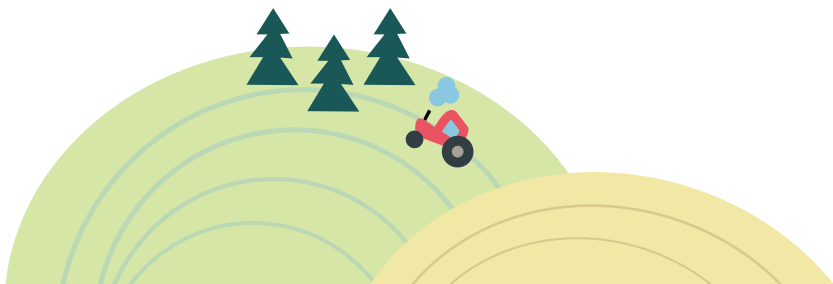
PRESTATAIRES DE SERVICES - PLACES NON SUBVENTIONNÉES

Types de prestataires	Mode de garde	Nb de places (31/03/14)	% du réseau	Nb lieux de services	Nb de prestataires	Statut juridique	Particularités
Garderie	En installation	46 641	17 %	866 installations (accueil maximal de 80 enfants par installation)	866 garderies	Entreprise généralement à but lucratif	Importante croissance depuis 2009, notamment en raison de la bonification du crédit d'impôt pour frais de garde. Présence plus importante dans les grands centres urbains et en périphérie de ceux-ci. Comités consultatifs de parents. Doit avoir une politique d'admission des enfants.
Responsable de garde en milieu familial (RSG)	En milieu familial	Inconnu	n/a	22	22	Travailleuse autonome	Une RSG peut obtenir la reconnaissance d'un BC sans offrir de places à contribution réduite.
Service de garde non régi	En milieu familial ou non	Inconnu	n/a	Inconnu	Inconnu	Service non régi accueillant six enfants et moins	L'offre de services auprès de 6 enfants et moins, n'est pas encadrée par la Loi si la responsable n'a pas sollicité et obtenu la reconnaissance d'un BC.

- Tous les chiffres présentés ici sont tirés des rapports et données disponibles sur le site du ministère de la Famille. Le nombre de places offertes par des services non régis est inconnu. Seule la ville de Laval semble avoir entrepris de recenser et d'encadrer leurs pratiques, tel qu'exposé en page 28 du présent Guide. La colonne qui exprime en pourcentages la proportion du réseau pour chaque type de prestataires se rapporte évidemment aux services de garde régis uniquement.

Figure 1 - Répartition des places en 2014 par type de prestataires de services régis





c) L'histoire et les fondements du réseau

Une politique ambitieuse

En 1997, le gouvernement québécois adopte une politique ambitieuse en créant un réseau de services de garde éducatifs à l'enfance fondé sur les principes d'universalité, de qualité et d'accessibilité.

Cette politique vise à faciliter la conciliation travail-famille, à favoriser le développement harmonieux et les apprentissages des jeunes enfants et à contribuer à l'égalité des chances.

Elle crée aussi un nouveau type d'organisation, le Centre de la petite enfance (CPE), entreprise d'économie sociale administrée par les parents utilisateurs et des partenaires de la communauté. Les CPE sont en fait constitués de la conjugaison de deux réseaux existants à l'époque, soit les garderies sans but lucratif et les agences de garde en milieu familial. Celles-ci se trouvent fusionnées au sein de cette nouvelle entité destinée à offrir aux parents québécois des services diversifiés, en installation comme en milieu familial.

Trois grands éléments marquent cette politique :

1. La contribution des parents est alors fixée à 5 \$ par jour et l'État établit un cadre de financement du réseau.
2. Le développement de places s'accélère avec pour objectif d'offrir, en 2006, 200 000 places à contribution réduite (ce qui correspondait, selon les études de l'époque, aux besoins estimés des familles québécoises).
3. Un programme éducatif universel est convenu et proposé aux services de garde par le ministère de la Famille et de l'Enfance, et une attention importante est portée à la formation du personnel éducateur.



Au cœur de la mission des services de garde éducatifs, l'égalité des chances

Les services de garde éducatifs de qualité constituent un outil important dans la lutte aux inégalités socio-économiques. Les enfants qui les fréquentent y sont accueillis et accompagnés sans égard à leurs origines ou au niveau de richesse de leurs parents.

L'article 1 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance fait de l'égalité des chances une visée claire de l'action des différents prestataires de services :

« La présente loi a pour objet de promouvoir la qualité des services de garde éducatifs fournis par les prestataires de services de garde qui y sont visés en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement, le bien-être et l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services, notamment ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique². »

La mission des services de garde n'est donc pas qu'éducative, ni centrée uniquement sur la conciliation travail-famille. Elle est aussi sociale et communautaire, et repose sur des valeurs d'universalité, de qualité et d'accessibilité. Ainsi, chaque jour, les services de garde éducatifs cherchent à faire en sorte que tous les enfants puissent « s'épanouir et se développer harmonieusement, réussir leur cheminement scolaire et participer un jour activement à la société³. »

² RLRQ c. S. 4.1.1.

³ Gouvernement du Québec, *Accueillir la petite enfance. Le programme éducatif des services de garde du Québec*, 2007, p. 8.

Les différentes phases de développement et leurs impacts

Au cours des 15 dernières années, le réseau québécois de services de garde à l'enfance a connu diverses phases de développement⁴, chacune caractérisée par le développement plus significatif d'un type particulier de services.

De 1998 à 2004, on assiste à un développement massif de places subventionnées (5 \$ par jour) en milieu familial et en installations dans les CPE. Les municipalités et les instances de concertation régionales sont d'ailleurs activement impliquées dans cette première phase, tant en matière de planification et de concertation que de sélection des projets et d'accompagnement de leur développement.

En 2002, le moratoire qui avait été imposé en 1997 à l'octroi de nouveaux permis de garderies privées est levé et le développement de nouvelles places à contribution réduite leur est désormais accessible.

En 2004, le gouvernement décide de hausser la contribution parentale à 7 \$ par jour puis d'entreprendre, en 2005, une restructuration de la gestion de la garde en milieu familial. Il crée alors une nouvelle fonction, celle de bureau coordonnateur de la garde en milieu familial. Les bureaux coordonnateurs ont entre autres la responsabilité de répartir les places subventionnées en vue de concilier les besoins des familles et l'offre de services des responsables de garde en milieu familial sur un territoire donné (souvent celui d'une MRC ou d'un arrondissement).

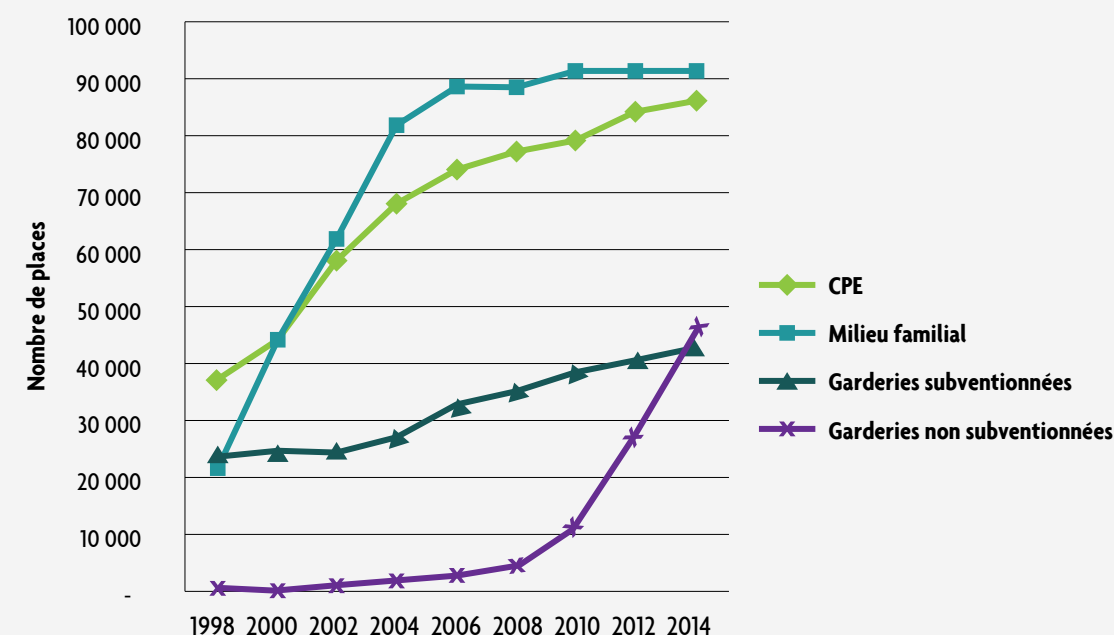
À la même époque, un mini *baby-boom* commence à se faire sentir au Québec (le nombre de naissances annuelles a effectivement bondi de 72 000 à 88 000 au cours des 10 dernières années). Cette hausse des naissances, conjuguée à un taux d'activité économique des femmes ayant de jeunes enfants plus élevé que prévu, exerce une pression importante sur le réseau des services de garde éducatifs. Le manque de places s'accroît.

Entre 2007 et 2013, trois vagues d'ajout de places sont annoncées, totalisant 50 000 places, avec comme objectif d'offrir à terme 250 000 places à contribution réduite.

Parallèlement à ce développement planifié, le gouvernement québécois décide également, entre 2008 et 2010, de bonifier significativement le crédit d'impôt pour frais de garde et de faciliter son utilisation (il devient notamment remboursable mensuellement). Cela a pour effet, selon le revenu familial, de rapprocher le coût réel des places non-subventionnées de celui des places à contribution réduite.

Le nombre de garderies non subventionnées passe alors de 105 en 2009 à 866 en 2014, et le nombre de places qu'elles offrent est décuplé, passant de 4 751 à 46 641 au cours de la même période. Ce développement répond manifestement à des besoins non comblés par le réseau des places à contribution réduite, mais s'effectue généralement sans concertation ni planification avec le milieu. Certaines municipalités ont d'ailleurs cherché le moyen de réguler ce développement imprévu.

Figure 2 - Évolution du nombre de places selon le type de services



⁴ Voir à l'annexe B le tableau statistique détaillant ces différentes phases. Données tirées du site Internet du ministère de la Famille.

d) Une dernière étape dans l'octroi et le développement massif de places

Plusieurs dizaines de milliers de places sont en développement à l'heure actuelle. Mais dans la grande majorité des cas, les projets sont encore au stade du démarrage. Pour plusieurs, trouver un emplacement adéquat n'est pas chose facile. En même temps, une phase ultime de peaufinage du réseau s'annonce. C'est le moment tout indiqué pour que municipalités et services de garde se concertent afin d'assurer un développement communautaire qui répondra efficacement aux besoins des familles et aux enjeux des communautés.

Les plus récents appels de projets (2011 et 2013) ont permis d'octroyer quelque 30 000 nouvelles places à contribution réduite. Celles-ci sont en voie de développement, ce qui représente environ 400 nouvelles installations à créer sur le territoire québécois au cours des prochaines années.

Des promoteurs de CPE et de garderies sont donc à la recherche de terrains et de bâtiments. Ils devront également se conformer aux exigences urbanistiques et réglementaires des municipalités alors qu'ils planifient la construction ou la location de leur nouvelle installation.

La collaboration entre ces promoteurs et les municipalités sera déterminante dans ce contexte, afin de s'assurer que ces projets puissent se réaliser dans les meilleures conditions et répondre le plus adéquatement possible aux besoins actuels et à venir des familles et des communautés.



Le nouveau défi de planifier l'adaptation du réseau

Au terme de cette phase de développement, le réseau sera constitué de 250 000 places à contribution réduite, auxquelles s'ajoutent des dizaines de milliers de places non subventionnées. L'offre du réseau devrait alors combler les besoins estimés des familles québécoises pour ce qui est du nombre de places.

Mais cette offre de services permettra-t-elle de répondre aux besoins réels et aux préférences des familles?

- Les places offertes sont-elles équitablement réparties sur le territoire, en fonction des besoins?
- Les services sont-ils correctement localisés pour répondre aux changements démographiques et socio-culturels des communautés et aux nouveaux développements résidentiels?
- Les services de garde répondent-ils aux besoins des enfants ayant des besoins particuliers et aux parents dont les horaires sont atypiques?
- Le type de services (installation ou milieu familial) correspond-il aux préférences des familles?

Pour relever le défi d'assurer l'adéquation de l'offre de services avec les besoins des familles, il est crucial que tous les acteurs concernés jouent pleinement leur rôle respectif et réfléchissent conjointement à ces questions. Au cours des prochaines années, les prestataires de services, les municipalités et le ministère de la Famille devront coordonner leurs efforts afin d'assurer l'adaptation du réseau aux besoins des communautés et à leur évolution.

À cet égard, depuis 1998, les acteurs régionaux ont été associés de diverses manières à la sélection des projets de services de garde éducatifs offrant des places à contribution réduite. En 2010, la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance a institué les comités consultatifs régionaux sur la répartition de places, composés d'acteurs des réseaux de la santé et des services sociaux, du monde scolaire, les élus au niveau régional et des associations de services de garde. Ces comités consultatifs sont chargés de conseiller la ministre de la Famille sur les besoins et priorités, sur les meilleurs projets à sélectionner et sur la réaffectation de places sur le territoire.

Un guichet unique d'accès aux places à contribution réduite

Le 16 décembre 2013, la ministre de la Famille a annoncé que la Coopérative Enfance Famille avait été choisie pour implanter et gérer le guichet unique d'accès aux places à contribution réduite dans les services de garde éducatifs à l'enfance du Québec.

La mise en place d'un guichet unique, appelé **La Place 0-5**, viendra simplifier la recherche des parents pour obtenir une place à contribution réduite pour leur enfant. Une fois toutes les phases de déploiement complétées, ce guichet deviendra la seule porte d'entrée des parents pour inscrire leur enfant, par une seule démarche et en un seul clic, auprès de tous les services de garde qui les intéressent.

<https://www.laplace0-5.com/in/faces/homeInBook.xhtml>



Encadrement légal des services de garde éducatifs au Québec

Exigences de permis québécois et de reconnaissance

Tout milieu de garde désirant accueillir plus de 6 enfants est régi par la législation québécoise. Ainsi, un permis délivré par le ministère de la Famille est requis pour exploiter un CPE ou une garderie.

Dans le cas d'un milieu familial accueillant 6 enfants ou moins, la responsable peut choisir d'être reconnue par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial. Cette reconnaissance pourra lui donner accès aux places à contribution réduite que le BC est chargé de répartir sur son territoire. Le BC veille alors à la conformité du service de la RSG en regard de la Loi et des règlements en matière de services de garde et offre un soutien pédagogique, à la demande de la RSG.

Si la RSG désire accueillir plus de 6 enfants (elle peut en accueillir jusqu'à 9 dans sa résidence si elle est assistée d'une autre personne), la reconnaissance du BC devient obligatoire.

Législation québécoise

La Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (LSGÉE) édicte les règles pour obtenir un permis de garderie ou de centre de la petite enfance et les conditions d'agrément de ce bureau coordonnateur.

Deux règlements découlent de cette loi :

- Le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance, qui établit notamment des exigences en matière de santé, de sécurité et de qualité de services, plus particulièrement les conditions d'octroi d'un permis de CPE et de garderie, l'administration et l'aménagement des installations ainsi que les conditions d'octroi de reconnaissance d'une RSG par un BC;
- Le Règlement sur la contribution réduite, qui prescrit entre autres les conditions d'admissibilité d'un parent au paiement de la contribution réduite ainsi que ce à quoi son enfant a droit en contrepartie de cette contribution (période maximale de garde, repas, collation, matériel éducatif, etc.).

Par ailleurs, une loi définit le cadre de représentation des RSG à titre de travailleuses autonomes et établit les mécanismes de négociation d'une entente collective les concernant⁵.

⁵ Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant, RLRQ, c. R-24.0.1.

EXIGENCES PAR TYPE DE PRESTATAIRES ET COORDONNATEURS DE SERVICES (EN VERTU DE LA LSGÉE)

Places à contribution réduite (PCR) :	
Responsable d'un service de garde en milieu familial (RSG)	Reconnaissance accordée par un BC (renouvelable aux trois ans) et octroi à la RSG des places à contribution réduite.
Bureau coordonnateur de la garde en milieu familial (BC)	Agrément accordé par le ministère de la Famille (renouvelable aux trois ans) qui confie notamment au BC la responsabilité de planifier l'arrimage des besoins des parents avec l'offre de services de RSG sur un territoire donné, en fonction du nombre de places attribuées au BC.
Centre de la petite enfance (CPE)	Permis de CPE (renouvelable aux cinq ans) dont la délivrance, par le ministère de la Famille, est liée à l'obtention de places à contribution réduite.
Garderie	Permis de garderie délivré par le ministère de la Famille (renouvelable aux cinq ans). Permet notamment l'obtention de places à contribution réduite.
Places non subventionnées :	
Garderie	Permis de garderie délivré par le ministère de la Famille (renouvelable aux cinq ans). Depuis 2008, si la garderie offre des places non subventionnées, elle ne peut obtenir des places à contribution réduite.
Responsable d'un service de garde en milieu familial (RSG)	Une RSG peut obtenir la reconnaissance d'un BC sans offrir de places à contribution réduite.



3. Rôles, pouvoirs et responsabilités des municipalités en matière de services de garde

Le développement de services de garde éducatifs dans une municipalité est en soi une bonne nouvelle. Ce sont des services de proximité essentiels pour les familles d'aujourd'hui et des atouts importants dans le développement des communautés. Les municipalités peuvent, dans les limites de leurs compétences, intervenir afin de planifier l'implantation et l'intégration des services de garde sur leur territoire. Elles peuvent notamment intervenir dans le processus d'identification d'une localisation pertinente et facilement accessible avec en tête d'optimiser la portée sociale et communautaires de ces installations.

La qualité d'un service de garde éducatif à l'enfance repose d'abord sur la responsabilité des prestataires et sur les ressources dont ils disposent. Ces prestataires de services doivent respecter la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance et ses règlements qui définissent les exigences en matière d'action éducative (programme éducatif basé sur le jeu, ratio éducatrice-enfants, formation du personnel, etc.) et d'aménagement des lieux (superficie des locaux, salubrité et sécurité, revêtement de sol, luminosité, aires de jeu extérieures, etc.).

Néanmoins, l'action de la municipalité contribue également à la qualité des services. Elle y apporte une valeur ajoutée, qu'il s'agisse d'aider à déterminer le meilleur emplacement possible (selon les besoins des jeunes familles et leurs zones d'activité, proche des parcs et des écoles primaires) ou d'offrir les conditions d'une implantation réussie du service de garde éducatif dans son milieu (partenariat, architecture, cohabitation, stationnement, sécurité, cour extérieure, etc.).

Les collaborations régulières entre les services de garde éducatifs et les municipalités (par exemple autour de la mise en œuvre de politiques familiales municipales), concourent également à la qualité générale des services offerts aux familles en permettant de maximiser les interventions des uns et des autres à multiples égards. (Pour plus d'information sur les politiques familiales municipales, visitez le www.camf.ca.)

Toutes ces actions s'inscrivent ainsi dans une perspective d'aménagement et d'occupation durable et dynamique du territoire. Au moment de réviser son plan d'urbanisme, la municipalité a tout intérêt à positionner l'implantation de services de garde éducatifs au cœur de sa vision stratégique de développement urbanistique. L'aménagement d'un nouveau parc dans un quartier résidentiel, la rénovation d'un centre communautaire, la construction d'une bibliothèque ou le développement de projets immobiliers pour les familles ne devraient-ils pas systématiquement envisager l'installation d'un service de garde éducatif?

Deux documents peuvent inspirer les municipalités et offrir un éclairage complémentaire à celui du présent guide : *Retisser la ville. (Ré)articuler urbanisation, densification et transport en commun*, publié par Vivre en ville et *Le bâtiment durable. Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*, produit par le MAMOT.

1. Retisser la ville. (Ré)articuler urbanisation, densification et transport en commun

Ce guide, publié en 2014, en est à sa 2^e édition. Il a été conçu par l'organisme Vivre en ville pour guider les décideurs et professionnels des municipalités du Québec dans la conception et la consolidation de milieux de vie de qualité. Les lignes directrices proposées s'appuient sur la documentation des meilleures pratiques, au Québec et à l'international.

Vivre en ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables en accompagnant décideurs, professionnels et citoyens dans la recherche de solutions à l'échelle du bâtiment, de la rue, du quartier ou de l'agglomération.

<https://vivreenville.org/notre-travail/publications>

2. Le bâtiment durable. Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable.

Au-delà des préoccupations quant à l'usage fonctionnel des bâtiments, à leur implantation, à leur intégration architecturale ou encore à leur solidité et à leur confort, l'intérêt grandissant pour les « bâtiments durables » renvoie à la nécessaire prise en considération de leur impact sur l'environnement et de leur durabilité.

Ce guide vise à démontrer que les municipalités peuvent jouer un rôle important dans la promotion du bâtiment durable sur leur territoire et que, ce faisant, elles peuvent en tirer des avantages. Il fournit des références pour élaborer des stratégies de promotion et de mise en œuvre du bâtiment durable sur leur territoire.

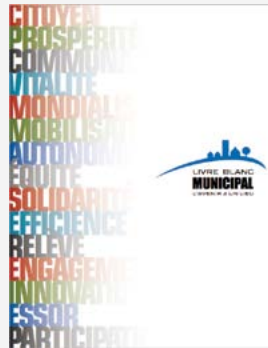
Ce document a été réalisé en 2010 par l'Unité ministérielle de recherche et de veille de la Direction générale des politiques du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Il est disponible en version électronique à l'adresse suivante : www.mamrot.gouv.qc.ca

Les trois prochaines sections de ce chapitre explorent les rôles, pouvoirs et responsabilités des municipalités sous différents angles :

- En matière de développement social, économique et communautaire;
- Sur le plan juridique;
- Et en regard de l'urbanisme.

Au chapitre suivant, il sera davantage question de la manière dont les municipalités peuvent mettre à profit ces pouvoirs et responsabilités dans l'accompagnement des services de garde.

a) Les enjeux liés au développement social, économique et communautaire

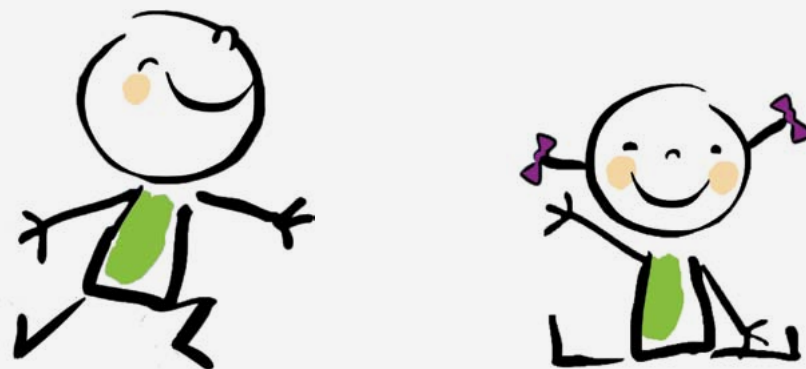


Dans son livre blanc (2012), l'Union des municipalités du Québec propose une vision de l'avenir des municipalités marquée par les principes de responsabilité et de subsidiarité : « En renforçant la démocratie locale et ses capacités de répondre efficacement aux besoins locaux, la municipalité de demain incarnera, pour ses citoyens, un gouvernement de première ligne⁶ ».

Afin de réaliser leur mission, qui consiste à assurer le bien-être collectif et le vivre ensemble dans leur communauté, les municipalités sont invitées à exercer un leadership politique fort en regard de l'occupation de leur territoire. Pour y arriver, on doit éviter de polariser les débats sur le développement entre l'économique et le social, entre l'environnemental et le culturel. La concrétisation d'une vision de développement exige au contraire de combiner et d'arrimer les efforts de chacun, au service de la communauté.

La construction du réseau québécois des services de garde et la pleine réalisation de son potentiel commandent la même logique. De cette façon, l'ouverture ou l'agrandissement d'un service de garde pourra être vu comme un levier intéressant sur les plans économique, social, communautaire et culturel... et comme un service qui fait bien plus que de seulement répondre aux besoins des familles en matière de conciliation travail-famille. Pour que cela soit possible et contribue pleinement à l'occupation dynamique du territoire, les municipalités doivent pouvoir assumer un certain nombre de responsabilités, qui peuvent être formulées ainsi :

- Comprendre et promouvoir l'impact social des services de garde éducatifs de qualité;
- Mettre en place des conditions qui favorisent l'implantation et la rétention de jeunes familles;
- Mettre à profit l'activité économique engendrée par les services de garde;
- Valoriser et optimiser le potentiel du réseau des CPE et garderies.



⁶ UMQ, Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu, 2012, p. 3.

1. Comprendre et promouvoir l'impact social et communautaire des services de garde éducatifs de qualité

Les services de garde éducatifs sont des milieux de vie pour les jeunes enfants de 0 à 5 ans. Chaque enfant y est accueilli globalement, considéré dans son unicité et soutenu dans son développement et ses apprentissages. Les études démontrent que les services de garde, lorsqu'ils sont de qualité, ont un fort impact positif sur différentes dimensions du développement des jeunes enfants et sur leur réussite éducative, en plus de contribuer à réduire les inégalités sociales en agissant comme facteur de protection pour les enfants plus vulnérables.



L'importance de la qualité des services de garde

Au Québec, les trois quarts des enfants fréquenteront un service de garde éducatif à l'enfance au cours de leur existence. Après la famille, c'est l'environnement qui a le plus d'influence sur leur développement et leurs apprentissages.

Les services de garde sont essentiels pour les parents qui travaillent. Même lorsqu'un des parents est à la maison, il n'est pas rare que l'enfant fréquente un service de garde, souvent pour lui permettre de se socialiser et de vivre des expériences positives avec d'autres enfants avant d'entrer à l'école. Cependant, pour que les effets de cette fréquentation soient positifs, le service de garde doit être de qualité.

Les chercheurs ont démontré en effet que la qualité du service de garde était un facteur déterminant dans les effets sur le développement de l'enfant et sa préparation à apprendre, en particulier pour les enfants de milieux défavorisés⁷.

Quels sont les éléments clés pour déterminer la qualité d'un service de garde?

- Un rapport adultes-enfants élevé
- Des petits groupes
- La formation du personnel
- Des espaces aménagés (intérieur et extérieur) pour répondre aux besoins des enfants
- L'application d'un programme éducatif qui valorise le jeu de l'enfant
- La stabilité du personnel
- La qualité de l'alimentation
- La participation des parents
- La diversité des activités

Que sait-on sur la qualité des services de garde éducatifs?

La qualité demeure en partie inégale, mais le réseau associatif des services de garde éducatifs est bien engagé dans le soutien à l'amélioration continue de la qualité, par le biais de différentes initiatives. Alors que le défi quantitatif sera bientôt relevé, le défi de la qualité des services, partout au Québec, sera au cœur de l'action du réseau des services de garde éducatifs.

Le ministère de la Famille a produit en 2014 une brochure pour soutenir les parents dans leur recherche d'un service de garde éducatif de qualité pour leur enfant.

http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_recherche_service_garde.pdf

⁷ CCL-CCA, « Pourquoi les services de garde de haute qualité sont-ils essentiels? Le lien entre les services de garde de qualité et l'apprentissage des jeunes enfants », *Carnet du savoir*, novembre 2006. Ainsi que Bigras, N. et L. Lemay, *Petite enfance, services de garde éducatifs et développement des enfants : état des connaissances*, PUQ, Québec, 403 p.

⁸ Kettani, A. (2013, 13 avril), « Développement de l'enfant – Services de qualité et effets bénéfiques vont de pair », *Le Devoir*. Consulté en ligne le 6 août 2014 au www.ledevoir.com/société/éducation/375565/services-de-qualité-et-effets-bénéfiques-vont-de-pair

2. Mettre en place des conditions qui favorisent l'attraction et la rétention des jeunes familles

Plusieurs municipalités ont fait de l'attraction et de la rétention des jeunes et des familles un enjeu de développement socio-économique important. Leur stratégie pour le résoudre comprend souvent l'élaboration d'une politique familiale municipale. Pour être efficace, celle-ci doit être concertée et doit intégrer tous les aspects du dossier famille, y compris celui des services de garde, afin d'accroître la synergie entre les différents acteurs. Les services de garde éducatifs à l'enfance sont des partenaires incontournables dans le soutien à la conciliation travail-famille et dans l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. Leur présence dans un quartier, un arrondissement ou une municipalité peut être un élément déterminant dans le choix des jeunes familles à s'y installer.

3. Mettre à profit l'activité économique engendrée par les services de garde éducatifs

Les services de garde éducatifs à l'enfance font partie aujourd'hui des « services essentiels » à la famille, tant pour l'appui qu'ils apportent aux parents dans l'éducation des jeunes enfants qu'en regard de la conciliation travail-famille. Depuis sa création, ce réseau de services à l'enfance a joué un rôle déterminant dans la hausse du nombre de femmes sur le marché du travail et la diminution du nombre de familles monoparentales bénéficiant de l'aide sociale. Cette contribution sociale, mais aussi très certainement économique, a des répercussions sur le développement des communautés et leur enrichissement.

Comme les services de garde éducatifs favorisent l'attraction et la rétention des jeunes familles, ils contribuent à la vitalité des communautés ou à en freiner la dévitalisation. Les services de garde éducatifs sont en outre des employeurs importants, sur tout le territoire québécois, et leurs achats locaux réguliers en matière d'alimentation, de matériel et de services constituent un apport important à l'activité économique de leur communauté.



L'impact économique du réseau

Dans l'ensemble du Québec, on dénombre plus de 73 000 travailleuses dans le réseau des services de garde éducatifs à la petite enfance. Le chiffre d'affaires annuel du réseau dépasse 3 milliards \$, ce qui représente 1 % du PIB du Québec. Et près de 600 millions \$ sont dépensés annuellement pour l'achat de biens et services, sans compter les investissements à venir pour la construction de centaines de nouvelles installations⁹.

Johanne Roy, directrice générale du CPE La chenille, dans la MRC de la Matawinie, illustre le premier impact économique de la création d'un CPE dans une petite municipalité comme celle de Saint-Côme : « L'ouverture du CPE en 2014 a signifié 12 nouveaux emplois permanents dans la municipalité de 2 300 habitants et de nombreux achats de produits et services divers auprès des commerces et entrepreneurs de la région. »



⁹ Ces données ont été dégagées à partir du rapport du ministère de la Famille, *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial 2012* et *Budget de dépenses 2014-2015 – crédits des ministères et organismes*, Conseil du trésor, 2014.



L'impact des services de garde sur le taux d'activité économique des femmes

- De 1998 à 2008 au Québec, sous l'impulsion du programme des services de garde à contribution réduite, le pourcentage d'enfants qui fréquentent un service de garde régi est passé de 18 à 51 %, alors que dans l'ensemble du Canada, on enregistrait une hausse de 8 points de pourcentage.
- De 1996 à 2008, le taux d'activité économique des mères québécoises d'enfants de moins de 6 ans est passé de 63,1 % à 74,3 %. Malgré une tendance canadienne en ce sens (hausse de 5,6 points entre 1996 et 2008), le Québec connaît une hausse largement supérieure avec une hausse de 11,2 points sur la même période. Cela a permis au Québec de rattraper le retard de 6 points qu'il avait par rapport au reste du pays, et de prendre les devants à ce chapitre.
- Parmi les mères d'enfants de moins de 6 ans, les chefs de familles monoparentales ont enregistré la hausse d'activité économique la plus importante durant cette période, soit près de 22 points de pourcentage (de 46,2 % à 67,8 %).
- Finalement et conséquemment, le nombre de familles monoparentales bénéficiant de l'aide sociale est passé de 99 000 à 45 000 de 1996 à 2008.

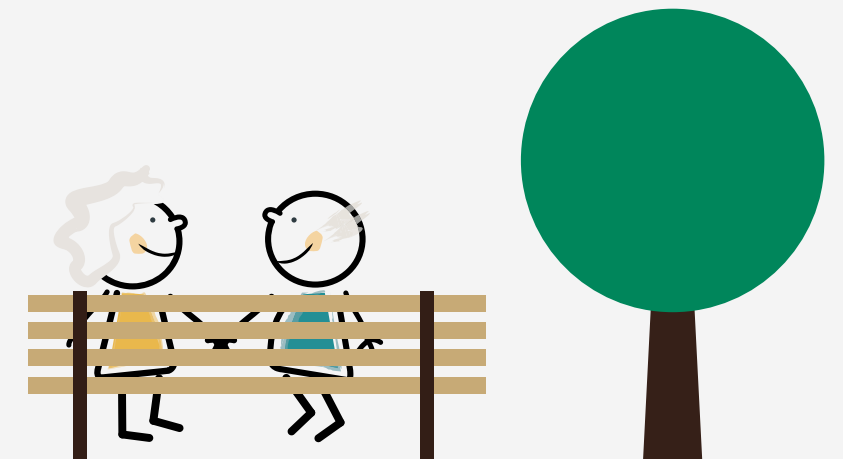
Bien qu'il ne soit pas possible d'attribuer au seul programme des services de garde à contribution réduite ces changements socio-économiques importants, il apparaît évident que l'ensemble des mesures de la *Politique familiale québécoise* (1997) aura influencé significativement ces résultats et aura contribué à en faire un investissement rentable pour l'État et la société québécoise.

Les chiffres sont tirés de Fortin, P., Godbout, L. et St-Cerny, S., *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*. Document de travail, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Sherbrooke, 2012. Consulté en ligne au www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/documents/Cahiers-de-recherche/Etude_femmes_travail.pdf le 26/07/14.

4. Valoriser la participation citoyenne au sein du réseau des services de garde éducatifs

Les centres de la petite enfance sont des organismes d'économie sociale administrés par des parents utilisateurs (au moins au 2/3) et par des personnes issues du milieu des affaires ou du milieu institutionnel, social, éducatif ou communautaire¹⁰. Chaque année, au Québec, 7000 parents administrateurs bénévoles s'initient à la participation citoyenne et au fonctionnement d'instances décisionnelles. Cela constitue en soi un potentiel intéressant pour la vitalité de la démocratie municipale.

Dans l'ensemble, toutefois, le potentiel de collaboration entre les municipalités et les services de garde éducatifs à l'enfance demeure peu exploité. Pourtant, une telle collaboration apporterait des retombées positives pour l'ensemble de la communauté : on n'a qu'à penser aux ententes de services possibles afin d'optimiser les installations et équipements existants, à l'engagement communautaire ou encore à des projets menés en partenariat.



¹⁰ *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, RLRQ, c. S-4.1.1, art. 7.

Valoriser les différents modes de garde : la garde en milieu familial et la réponse aux besoins des enfants et des familles

Le réseau des services de garde s'est construit au Québec en misant sur l'articulation entre divers modes de garde, avec en tête d'ainsi mieux répondre aux besoins des enfants et des parents.

Alors que s'achève le développement quantitatif du réseau, des réflexions s'amorcent pour «organiser» adéquatement les places existantes, toujours en fonction des besoins et préférences des parents. Chacun des deux modes de garde (en installation et en milieu familial) ont des caractéristiques particulières et des avantages. Le tableau ci-dessous présente ceux des services en milieu familial, souvent moins bien connus.

Contexte et environnement	
Une résidence privée, habitée 24 h sur 24	<ul style="list-style-type: none"> Petit milieu de vie Expérience d'accueil intime, intégrée à l'environnement naturel d'une famille
L'accueil d'une famille... au sein d'une famille	<ul style="list-style-type: none"> Riche en possibilités éducatives « naturelles » liées aux routines d'une famille, au matériel et à l'aménagement familial
Responsabilités	
Une responsabilité étendue : organisation et planification aux plans matériel, physique, éducatif et relationnel	<ul style="list-style-type: none"> Cuisine familiale Déroulement de la journée souple, à l'image d'une journée en famille
Fonctionnement	
Un seul groupe d'enfants, avec un petit ratio, généralement multiâges	<ul style="list-style-type: none"> Autonomie et latitude dans le rythme des activités de la journée – spontanéité Possibilité d'intégrer la fratrie dans le même groupe
Une seule personne responsable de la garde, qui agit seule ou est assistée, et qui peut adapter son offre de services en fonction des besoins des parents	<ul style="list-style-type: none"> Stabilité et continuité dans l'accompagnement du jeune enfant Adaptabilité du service Relation avec les parents très présente (tous les jours) et stable (dure plusieurs années)
Les parents choisissent la responsable et le milieu de vie pour leur enfant	<ul style="list-style-type: none"> Choix en fonction de la personne qui accueillera leur enfant, de leurs valeurs et de leur culture ou encore d'affinités personnelles

Version abrégée du document de l'AQCE, *Document d'analyse et de réflexion. Restructuration de la garde en milieu familial*, février 2009. Consulté en ligne le 17 août 2014 au http://www.rcpeqc.org/files/file/agr_11_fev_09_restructuration_mf.pdf

Les exigences en termes de formation initiale sont moins élevées en milieu familial qu'en installation¹¹.

Cependant, des efforts ont été consentis ces dernières années pour offrir davantage de formations et d'outils adaptés aux réalités de ce mode de garde particulier.



¹¹ Selon l'article 57 du *Règlement sur les services de garde éducatifs*, les RSG doivent détenir un DEC en éducation à l'enfance ou une équivalence OU doivent suivre une formation de 45 h. Elles doivent ensuite compléter annuellement 6 heures de perfectionnement professionnel. En installation, 2/3 du personnel de garde doivent avoir un DEC en éducation à l'enfance ou une équivalence.

b) Les rôles et responsabilités juridiques des municipalités en matière de services de garde à l'enfance¹²

Rappelons tout d'abord que les municipalités ne disposent que des pouvoirs qui leur sont délégués par le gouvernement provincial et qu'elles ne peuvent exercer ces pouvoirs que dans le cadre établi par la loi qui les leur a confiés.

La Loi sur les compétences municipales¹³ (LCM), la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme¹⁴ (LAU), la Loi sur les cités et villes¹⁵ (LCV) ou le Code municipal du Québec¹⁶ (CM) et la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance¹⁷ donnent aux municipalités un certain nombre d'outils leur permettant non seulement d'encadrer l'implantation et la gestion des services de garde à l'enfance sur leur territoire, mais également de prendre des mesures incitatives à leur installation lorsque cela s'avère nécessaire pour répondre aux besoins de leur population.



¹² Cette section a été rédigée par Me Marc-André LeChasseur et Me Agnès Pignoly, du cabinet LeChasseur avocats ltée, spécialiste en droit municipal, droit public et droit immobilier.

¹³ RLRQ c. C-47.1.

¹⁴ RLRQ c. A-19.1.

¹⁵ RLRQ c. C-19.

¹⁶ RLRQ c. C-47.

¹⁷ RLRQ c. S-4.1.1.

1. Encadrement

Il faut souligner que la plupart des sujets sur lesquels une municipalité peut être appelée à adopter une réglementation pour encadrer l'implantation et l'exploitation des services de garde à l'enfance font déjà l'objet de normes provinciales¹⁸.

Les municipalités peuvent adopter une réglementation, dans les limites de leurs compétences (par exemple, en matière d'urbanisme et de salubrité) lorsqu'un mode de garde n'est pas encadré par les normes provinciales. C'est notamment le cas de certains services de garde en milieu familial non reconnus par un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial.

Comme nous l'avons vu, cette réglementation ne s'applique pas à tous les types de services de garde à l'enfance, d'où l'importance pour les municipalités de s'intéresser à cette matière et d'adopter dans certains cas des normes visant à assurer une intégration optimale de ces types de services de garde tout en préservant la santé et la sécurité de leurs usagers.

L'adoption de telles dispositions présente l'avantage non négligeable d'offrir la possibilité de soumettre les types de services de garde à l'enfance qui ne font pas l'objet d'un encadrement au niveau provincial à des normes et à des contrôles réguliers.

Normes spécifiques et certificat d'occupation

Les municipalités peuvent, en vertu de l'article 119 de la LAU, obliger les occupants d'un établissement de services de garde à l'enfance à obtenir un certificat d'occupation attestant de la conformité de l'usage et de ses équipements/installations à la réglementation d'urbanisme et sur la salubrité applicable. Les municipalités ont notamment compétence en matière d'aménagement du territoire, de nuisances et de salubrité. De même, elles peuvent adopter des mesures non réglementaires en matière de services de garde à l'enfance. L'exercice de la compétence municipale doit donc se situer à l'intérieur de ces balises afin de ne pas empiéter sur un domaine de compétence provinciale ni excéder la compétence déléguée aux municipalités.

Les municipalités peuvent adopter un règlement qui prévoit les normes devant être respectées par les exploitants et propriétaires de services de garde à l'enfance en matière de sécurité et de salubrité de l'établissement pour pouvoir prétendre à l'obtention du certificat d'occupation. L'obtention du certificat sera également soumise au respect du reste de la réglementation de la municipalité.

Ce règlement pourra aussi inclure les procédures d'obtention et de renouvellement du certificat d'occupation (documents à fournir, inspection préalable des locaux, renseignements sur le personnel de l'établissement, frais, etc.).

À titre d'exemple, les dispositions auxquelles l'exploitant ou le propriétaire d'un service de garde à l'enfance devrait se conformer pourront porter sur :

- ✓ la propreté des locaux et des équipements;
- ✓ la configuration et le nombre de salles de bain;
- ✓ la présence d'appareils de chauffage et d'aération (la température des locaux);
- ✓ les surfaces d'agrément extérieures.

Ce règlement devra enfin prévoir, en vertu de l'article 411 de la LCV, les procédures encadrant l'inspection (intérieure et extérieure) par les services municipaux des locaux ainsi que des équipements qui s'y trouvent. En cas de constat d'une cause d'insalubrité ou d'un manquement aux règles de sécurité dans un service de garde à l'enfance, le règlement pourra préciser que des mises en demeure seront envoyées à l'exploitant ou au propriétaire du service de garde à l'enfance l'enjoignant de prendre les mesures correctives nécessaires dans un certain délai.

Le règlement devra également faire état des sanctions auxquelles s'exposent les exploitants de services de garde à l'enfance ou les propriétaires qui contreviennent aux dispositions du règlement (amendes, suspension temporaire ou révocation du certificat d'occupation, etc.) et les recours que la municipalité pourra mettre en œuvre pour faire cesser une contravention à la réglementation.

¹⁸ Voir : *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (RLRQ c. S-4.1.1) et *Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (RLRQ c. S-4.1.1., r.2).

Normes et lieu d'implantation

Les municipalités peuvent choisir d'adapter, si tel n'est pas déjà le cas, leur réglementation d'urbanisme (notamment en matière de normes d'implantation) au cas particulier des services de garde à l'enfance.

À titre d'exemple, les dispositions relatives à l'implantation des bâtiments devant accueillir un service de garde à l'enfance pourront porter sur :

- ✓ la hauteur des bâtiments;
- ✓ les retraits et coefficients d'occupation des sols;
- ✓ la superficie et la largeur minimale du terrain;
- ✓ l'obligation de clôturer la propriété à une certaine hauteur, variable en fonction du lieu où se situe le service de garde;
- ✓ l'emplacement et le nombre des aires de stationnement.

Relativement à l'implantation des services de garde à l'enfance, la municipalité peut également envisager de soumettre la délivrance des permis d'exploitation à la condition que le service de garde à l'enfance soit situé à une certaine distance d'activités dont le voisinage ou la proximité pourrait s'avérer problématique et incompatible avec la présence d'enfants en bas âge. Il s'agit d'une mesure de contingentement.

On pense par exemple aux :

- ✓ débits d'alcool ou de tabac;
- ✓ cabarets pour adultes;
- ✓ industries polluantes ou à risques;
- ✓ axes de transport majeurs;
- ✓ sources de bruits ou de poussières.

Les normes relatives aux espaces de stationnement sont un bon exemple de dispositions présentes dans toutes les réglementations municipales qui peuvent être adaptées par les municipalités pour assurer un encadrement adéquat, tout en répondant aux besoins spécifiques des services de garde à l'enfance en la matière. Une telle mesure peut ainsi prendre la forme d'un nombre de places obligatoire réduit par rapport à un bâtiment commercial ou communautaire accueillant une autre activité, mais être compensée par l'obligation d'aménager un débarcadère sécuritaire pour les enfants, puisque l'achalandage est principalement concentré le matin et le soir.

2. Mesures incitatives

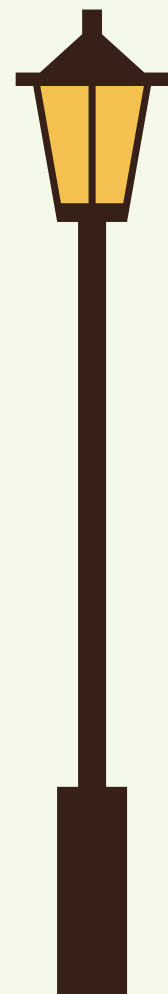
Zonage

L'article 134 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance permet aux municipalités d'autoriser l'implantation de services de garde à l'enfance dans une zone où sa réglementation prohibe en principe ce type d'usage (rappelons que cette prohibition ne saurait être totale) et ce sans avoir à modifier son règlement de zonage au préalable. Ce pouvoir « extraordinaire » accordé à la municipalité reflète la volonté du législateur de favoriser l'implantation de nouveaux services de garde à l'enfance sans l'assujettir à la procédure d'approbation référendaire normalement applicable.

L'autorisation ainsi accordée peut être assortie de conditions. Ces conditions doivent impérativement s'inscrire dans le champ de compétence de la municipalité. Ainsi, on peut par exemple envisager que l'octroi d'une telle autorisation soit conditionnel à l'obtention par son titulaire d'un permis d'exploitation conformément à la réglementation mise en place par la municipalité.

La municipalité pourra, si elle le souhaite et dans un souci de respect de l'équité procédurale, encadrer l'octroi des autorisations en vertu de l'article 134 par la détermination au préalable de critères et d'une procédure applicables à toutes les demandes qui pourraient, par exemple, figurer dans un guide ou une politique. Il faut souligner que la municipalité devra alors appliquer les critères qu'elle aura déterminés et suivre la procédure qu'elle s'est elle-même fixée.

Par ailleurs, ces critères ne doivent ni être limitatifs ni contraignants eu égard à la portée de la discrétion municipale. Par définition, cette dernière ne peut ni ne doit être abdiquée pour des motifs d'intérêt public.



Mise à disposition de locaux ou de terrains

L'article 29 (3^e) de la LCV permet aux municipalités d'acquérir, de construire ou d'aménager, sur leur territoire, des immeubles qui peuvent être loués ou vendus au profit de centres de la petite enfance ou de garderies au sens de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Cette disposition permet à la municipalité de céder ou de louer les locaux ou le terrain gratuitement.

Cet outil offre donc la possibilité à une municipalité de faciliter l'implantation de nouvelles structures de services de garde à l'enfance sur son territoire en finançant en tout ou en partie l'investissement immobilier qui s'y rattache.

Un tableau descriptif et comparatif de lois et règlements existant au Québec et dans différents états en Amérique du Nord traitant de manière plus détaillée des pouvoirs des municipalités en matière de services de garde a été produit par le cabinet LeChasseur avocats ltée. dans le cadre du mandat. Il est disponible à l'adresse suivante : <http://www.carrefourmunicipal.qc.ca>.



c) Les rôles, pouvoirs et responsabilités liés à l'urbanisme

Le gouvernement du Québec assure l'encadrement normatif des services de garde éducatifs à l'enfance. Les municipalités disposent cependant de compétences en matière d'urbanisme ou encore de santé et sécurité. Elles peuvent en effet exiger et accorder des permis d'exploitation, prendre des décisions en matière de zonage et faire appliquer des règlements urbanistiques, en plus d'avoir un pouvoir d'inspection (prévention des incendies, sécurité des installations et équipements, salubrité, etc.). Les municipalités peuvent exercer ces pouvoirs tant à l'égard des services régis que non régis par la LSGÉE.

Le tableau ci-dessous regroupe des questions susceptibles de guider les municipalités dans leurs interventions et dans leurs décisions en matière de réglementation, dans le respect de leurs pouvoirs et champs de responsabilité actuels. Bien entendu, leurs interventions doivent être en concordance avec les dispositions législatives et réglementaires du ministère de la Famille, et viser à offrir le meilleur environnement possible pour la dispensation des services.

Emplacement et zonage	<ul style="list-style-type: none"> Quels sont les emplacements qui pourraient accueillir un service de garde? Le bâtiment respecte-t-il les règles d'urbanisme applicables en regard de son emplacement (marges de retrait, coefficient d'occupation du sol, accessibilité, etc.)? Les commerces et bâtiments à proximité du service de garde ont-ils un usage compatible avec celui-ci?
Bien-être, sécurité et salubrité	<ul style="list-style-type: none"> Le bâtiment dans lequel est situé le service de garde est-il sécuritaire? Le service de garde respecte-t-il les règles en matière de prévention des incendies? Les espaces occupés par le service de garde sont-ils salubres? Le chauffage, l'aération et la luminosité sont-ils adéquats? Les équipements utilisés sont-ils adéquats et sécuritaires? Y a-t-il toujours au moins un adulte titulaire d'une formation en secourisme avec les enfants?
Intégration et architecture	<ul style="list-style-type: none"> Le bâtiment dans lequel est situé le service de garde s'intègre-t-il bien à l'environnement? Respecte-t-il les normes d'architecture et d'urbanisme en vigueur dans son secteur (hauteur et profil du bâtiment, enseigne, revêtement, etc.)? Serait-il possible de convertir l'usage du bâtiment éventuellement?
Voisinage et cohabitation	<ul style="list-style-type: none"> Le service de garde respecte-t-il les règles de bon voisinage et son implantation permettra-t-il une cohabitation harmonieuse?
Stationnement	<ul style="list-style-type: none"> Des espaces suffisants de stationnement ont-ils été prévus par le service de garde, en fonction du nombre d'enfants accueillis et du secteur dans lequel il est situé?
Cours extérieures	<ul style="list-style-type: none"> La cour extérieure est-elle située dans un espace adéquat? La sécurité des enfants peut-elle y être assurée? La piscine est-elle clôturée? L'espace favorise-t-il l'activité physique? Les structures de jeu sont-elles sécuritaires?
Parcours sécuritaires	<ul style="list-style-type: none"> Existe-t-il des corridors de sécurité pour faciliter les déplacements des enfants qui fréquentent le service de garde vers les parcs et installations récréatives et de loisir du secteur?



Guide pour l'aménagement d'une installation où sont fournis des services de garde

Ce guide produit par le ministère de la Famille s'adresse d'abord aux demandeurs et titulaires de permis qui souhaitent implanter une installation de services de garde en CPE ou en garderie. On y présente sommairement les différents intervenants, dont les municipalités, avant de vulgariser différentes informations clés relatives aux étapes à suivre pour l'implantation d'un service de garde et à la réglementation concernant l'aménagement de ses espaces intérieurs et extérieurs.

www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/guide-amenagement-services-de-garde.pdf



La prise de décision en urbanisme

Le MAMOT a également produit une fiche intéressante intitulée Les outils d'intervention, Équipements et services à caractère culturel, récréatif et social dans le guide La prise de décision en urbanisme qui est en ligne sur le site Internet du MAMOT.

<http://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/intervention/equipements-et-services-a-caractere-culturel-recreatif-et-social/>

4. Soutenir, accompagner et encadrer le développement de services de garde éducatifs en vue de répondre aux besoins de la communauté

Le développement des services de garde éducatifs à l'enfance est un dossier stratégique pour les municipalités, compte tenu de la diversité des interventions et de la concertation qu'il commande mais aussi en raison de son apport potentiel au développement et à la vitalité des communautés.

Pour soutenir les services de garde dans le développement de leurs installations, pour les accompagner et les encadrer dans la réalisation de leur mission ou encore pour valoriser leur apport à la communauté, la municipalité peut exercer un leadership mobilisateur. Il est également essentiel que les différents intervenants et services de la municipalité travaillent de manière concertée, en misant sur une gestion décloisonnée du dossier des services de garde et sur son intégration à la vision de développement social et économique de leur communauté.

Les règles d'urbanisme, les axes d'intervention de la politique familiale municipale, les différents règlements liés à la salubrité et à la sécurité et le dossier du développement des services de garde doivent servir la vision stratégique de développement, et non l'inverse. Les municipalités, dans les limites des pouvoirs que leur confère la Loi, peuvent intégrer à leur planification et à leur gestion des considérations qui amèneront leur encadrement à être favorable à un sain développement des services de garde sur leur territoire. Les exemples ci-dessous mettent en relief l'action de certaines municipalités qui ont fait des services de garde un dossier stratégique pour répondre aux besoins de leur communauté.



a) L'importance et le pouvoir des arrimages entre « services de garde » et « plan de développement social et économique »

Un projet d'implantation d'un service de garde éducatif à l'enfance, c'est souvent le rêve d'une communauté consciente des potentiels multiples de développement social et économique d'une telle installation. Des rêves qui transforment effectivement des milieux, bien au-delà du service de garde offert.

SAINT-CÔME : UN NOUVEAU CPE, FRUIT DE LA MOBILISATION DE LA COMMUNAUTÉ

Johanne Roy est directrice générale du CPE La chenille qui possède trois installations, à Saint-Donat, à Chertsey et maintenant à Saint-Côme. Elle raconte comment la volonté et le leadership du maire de Saint-Côme ont été déterminants dans le développement du nouveau CPE de cette petite municipalité du nord de Lanaudière : « Le Maire sentait qu'il fallait un projet rassembleur et motivant pour une communauté qui avait été éprouvée par divers problèmes sociaux mais qui connaissait un petit boom démographique. Quand il a sollicité notre participation, je dois avouer que j'avais un doute sur la pertinence de créer une installation dans ce village, compte tenu de ce que nous indiquaient les statistiques de couverture des besoins. Ce n'est pas là que les plus grands besoins semblaient exister : le faible déficit de places dans le village aurait pu être comblé par l'ouverture d'un nouveau service de garde en milieu familial. Selon nous, les chances que le ministère de la Famille autorise et finance un projet de création d'une nouvelle installation à Saint-Côme apparaissaient bien faibles. »

En fait, toute l'aventure débute avec une responsable de garde en milieu familial qui venait de s'installer à Saint-Côme et qui rêvait, comme son maire, qu'on y construise un CPE. Elle décide donc, en 2009, d'organiser un « super spaghetti » pour mobiliser la communauté dans le projet et financer les premières démarches. L'initiative rallie effectivement les gens. Trois des quatre RSG qui offraient déjà 30 places en milieu familial dans le village y voient même une opportunité de se joindre à la future équipe d'éducatrices du CPE.

Puis, l'école du village, la commission scolaire et le CLSC se joignent au projet. Le conseil d'administration du CPE La chenille accepte donc de s'impliquer dans le projet, pleinement conscient des défis et exigences particulières du dossier : en vertu de l'estimation du faible déficit de places, les chances que le ministère de la Famille consente à payer la facture de la construction d'une installation étaient minces. Il fallait donc envisager un financement autonome.

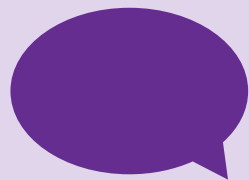
Ce qui fut réalisé, non sans de grands efforts de chacun, en particulier de la municipalité et du CPE. La municipalité investit 950 000 \$ pour la construction de cette nouvelle installation alors que le CPE La chenille injecta 200 000 \$ (à même ses surplus cumulés au fil des ans). La caisse populaire et le CLD complétèrent le montage financier en ajoutant respectivement 70 000 \$ et 30 000 \$.

Fort de cette mobilisation des acteurs du milieu, le projet, financièrement autonome pour la construction, solide au plan de la qualité des services proposés et structurant pour la communauté, fut accepté par le ministère de la Famille en 2011.

Mais la question du niveau d'occupation de ce CPE demeurait. « On a vu apparaître des enfants!, s'exclame la directrice du CPE. Alors que les estimations indiquaient qu'il manquait seulement 8 places aux 30 déjà offertes en milieu familial, le CPE de 47 places est complet depuis son ouverture en janvier 2014 et une RSG accueillant 9 enfants opère toujours dans le village». Le maire avait vu juste.

L'offre de places en CPE crée-t-elle le besoin? En fait, elle le révèle probablement différemment... « La présence du CPE change la donne quant à la réponse aux besoins des parents, notamment pour les enfants ayant des besoins particuliers qui ont plus de difficultés à être accueillis en milieu familial », explique Johanne Roy.

Une condition de succès du projet réside dans l'engagement mutuel et intense de la municipalité Saint-Côme et du CPE La chenille. « La complexité bureaucratique du processus de développement aurait été très lourde à porter pour la petite municipalité. Alors que notre CPE n'aurait évidemment pas eu tout l'argent nécessaire pour développer seul », souligne Johanne Roy. Fière de cette réalisation conjointe, elle constate néanmoins le chemin à parcourir pour multiplier ces initiatives si porteuses pour les communautés : « Combien de CPE connaissent les conseillers municipaux responsables des dossiers familles de leur municipalité? ».



Les conditions d'une implantation réussie dans une communauté

« Un CPE comme le nôtre, qui gérait déjà deux installations et un bureau coordonnateur, a certainement une expertise à apporter au rêve de CPE que portait la communauté de Saint-Côme », reconnaît Johanne Roy, directrice générale du CPE La chenille. « Mais ça ne nous autorise pas à débarquer avec nos gros sabots », précise-t-elle. « Dans ce genre de situations, les conditions de succès pour implanter un nouveau CPE dans la communauté résident dans la capacité de s'intégrer dans les initiatives existantes (le projet Passe partout avec l'école, le jardin communautaire initié par la dynamique locale de Québec en forme, le projet de bibliothèque avec la municipalité, etc.). Et c'est à nous d'y insérer notre approche éducative et la philosophie de notre plate-forme pédagogique. »

CENTRE-DU-QUÉBEC : CROIRE AU PARTENARIAT COMME CLÉ DE L'ENRICHISSEMENT COLLECTIF

Pour Sylvie Gingras, directrice du CPE-BC La Girouette au Centre-du-Québec, les partenariats sont la clé de l'enrichissement collectif : «La compétence à travailler en partenariat, c'est une manière d'être et de penser. En unissant nos ressources, même lorsqu'elles sont limitées, on devient toujours plus riche!». Elle ajoute que les partenariats ne sont pas nécessairement coûteux : «Il peut s'agir de petites choses, de petits gestes qu'on pose ensemble ou pour soutenir l'autre. Comme lorsqu'avec notre comité consultatif, on a proposé aux municipalités de notre MRC de faire connaître davantage les services de garde en milieu familial présents sur leur territoire, de rendre ce service plus visible. Ou encore quand j'ai appelé le maire de la petite municipalité d'Inverness pour qu'il m'aide à trouver un loyer à une RSG qui voulait ouvrir un service dans sa municipalité. C'est comme ça, tranquillement, que les relations s'établissent et qu'on apprend à travailler ensemble.»

Comme directrice d'un CPE, elle insiste également sur l'importance de bien connaître son milieu : «Comme ça, quand on dépose une demande ou qu'on propose une action, on est réaliste et on tient compte des réalités de la communauté et de la municipalité.»

Interrogée sur le rôle des élus municipaux dans le dossier des services de garde, elle affirme : «Ils ont un rôle important de leader à jouer, notamment pour s'assurer que les gens aient le goût de vivre dans cette municipalité et qu'ils développent un sentiment d'appartenance. Notre CPE a permis de bonifier le tissu social des différentes municipalités où nous offrons des services, mais aussi de soutenir le leadership des élus municipaux à l'aide de projets dynamiques et structurants».

La MRC de l'Érable était préoccupée par la dévitalisation des communautés et l'exode des familles. Les projets de développement des installations du CPE – tous menés en partenariat avec les élus de la région – n'ont pas nécessairement fait l'unanimité au départ. Mais au final, ils ont contribué à changer positivement la dynamique dans les municipalités qui les considèrent maintenant comme des atouts.



b) Des réactions au développement accéléré des services de garde éducatifs non subventionnés

Au tournant de l'année 2010, plusieurs municipalités ont été confrontées à une explosion du nombre de demandes de permis d'exploitation de garderies non subventionnées, résultat notamment des bonifications apportées au crédit d'impôt pour frais de garde. Au même moment, le gouvernement lançait des appels de projets pour la création de dizaines de milliers de places à contribution réduite.

Les promoteurs de projets, tant ceux qui inscrivait leur initiative dans un processus planifié de sélection de projets que ceux qui conduisaient la leur en dehors de ce cadre, se trouvaient dès lors en compétition pour trouver la meilleure localisation. Les exigences réglementaires liées à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, tout comme les normes municipales en matière de zonage, réduisaient considérablement les options, notamment en milieu urbain où les espaces conformes sont pour le moins limités.

ANJOU : LE DÉFI DE CONCILIER BESOINS DES PARENTS ET ENJEUX URBANISTIQUES

L'arrondissement d'Anjou à Montréal a été particulièrement frappé par cette problématique. D'autant plus qu'Anjou est traversé par deux grandes artères autoroutières (la 25 et la 40) et que la réglementation de l'arrondissement autorise l'installation de services de garde presque essentiellement dans les zones commerciales bordant ces autoroutes. Entre 2010 et 2012, des dizaines de garderies sont alors apparues dans ces zones, souvent dans de petits centres commerciaux qui comptent 5 ou 6 commerces. Des lieux permettant certes un aménagement rapide mais qui présentaient fréquemment des handicaps sérieux, révélés notamment par l'apparition d'une aire de jeux extérieure plantée au milieu de la zone de stationnement (une tentative d'ilot de jeux au cœur d'un environnement construit pour l'automobile...).

Les responsables de l'arrondissement constatent bien vite le problème de sécurité et décident d'y remédier. En 2013, ils adoptent un règlement exigeant qu'un plan d'implantation et d'intégration architecturale soit déposé par le promoteur et approuvé par le conseil d'arrondissement préalablement à la délivrance d'un permis permettant la construction, l'agrandissement, la transformation, la rénovation d'une garderie ainsi que l'aménagement d'une aire de stationnement ou d'une aire extérieure de jeux. On voulait ainsi s'assurer d'un aménagement paysager

et physique favorable à l'activité physique des enfants, dans un endroit sécuritaire et bien adapté. Une partie du stationnement peut ainsi à la rigueur être transformée en aire de jeux, mais son accès doit être sécurisé et on exige un aménagement paysager qui le sépare distinctement de l'activité automobile.

Chantal Tremblay, conseillère en aménagement à l'arrondissement d'Anjou, confirme que ce règlement a permis de corriger le tir en matière de sécurité pour les futurs projets. Mais un dilemme demeure : «On est conscient que les zones permises pour l'implantation de services de garde ne sont pas idéales. On a réglé le problème de sécurité mais on reconnaît qu'une localisation en bordure des autoroutes n'est pas nécessairement propice. Devrait-on interdire l'implantation dans ces milieux? En même temps, on se doute bien que les besoins des parents sont encore nombreux. Alors, on va les mettre où, les nouveaux services de garde?». Chantal Tremblay demeure perplexe devant ce défi de concilier les besoins des familles avec les enjeux urbanistiques de l'arrondissement : « Envisager des exceptions en zone résidentielle, peut-être... Mais il y en aura combien : 2-3 ou 15-20? On restera toujours plus hésitant face aux demandes d'exception si on n'obtient pas de réponse à cette question.»

L'impact de garderies qui fonctionnent à faible taux d'occupation

Bon nombre de garderies non subventionnées se sont installées au cours des dernières années dans des zones hautement densifiées où les espaces propices à l'implantation de services de garde sont limités. Résultat de la concurrence entre elles et de l'absence de planification dans leur développement, plusieurs fonctionnent avec un faible taux d'occupation (par ex. : moins de 40 places occupées sur une capacité de 60). Cela a pour conséquence d'amplifier le problème de disponibilité de lieux adéquats pour l'implantation de tels services.



La Ville de Terrebonne a été aux prises avec le même genre de problématique, submergée de demandes pour de nouvelles garderies non subventionnées au début des années 2010 alors que le zonage limitait l'implantation de services de garde à certaines zones institutionnelles et ce, malgré la forte progression du nombre de familles. Le nombre de places dans ces garderies non subventionnées a alors doublé en moins d'un an, passant de 356 à 735 places.

Sébastien Bertrand, coordonnateur au développement économique à Terrebonne, explique le virage audacieux entrepris par la Ville pour relever ce défi : « On s'est dit qu'on ne pouvait pas résoudre véritablement la problématique avec une approche purement normative. Il nous fallait une approche plus souple mais aussi plus intégrée en matière de vision de développement. Un service de garde, ce n'est pas comme un autre commerce. Il fallait traiter son implantation différemment. En découvrant l'article 134 de la Loi sur les services de garde éducatifs, on a compris qu'on avait la solution! Chaque projet est unique et serait traité ainsi. »

L'article 134 stipule en effet que « le conseil d'une municipalité locale peut, par règlement, malgré toute réglementation de zonage et aux conditions qu'il impose, permettre l'octroi de permis pour l'utilisation de terrains ou la construction, la modification ou l'occupation de bâtiments à des fins de centre de la petite enfance ou de garderie au sens de la présente loi.¹⁹»

La Ville de Terrebonne annonce désormais clairement ses intentions : « La gestion de l'implantation de service de garde en installation à Terrebonne est basée sur la conviction profonde que nous avons, selon laquelle l'implantation d'une garderie doit être considérée comme l'implantation d'un milieu de vie de nos enfants, qui plus est, un milieu de vie où ils passeront la majorité de leur temps actif. Par conséquent, tous les projets seront analysés en profondeur afin d'assurer que les milieux de vie ainsi créés soient à la hauteur de nos enfants. Conséquemment aux attentes élevées et particulières pour ce type de projet, le traitement de ceux-ci fait figure d'exception. (...) Ainsi, c'est à vous, promoteurs, de nous démontrer la qualité et la viabilité de votre projet²⁰»

« L'article 134²¹ nous confère un pouvoir exceptionnel comme municipalité pour planifier le développement de tels services. Un pouvoir exceptionnel et non le simple pouvoir de faire des exceptions », tient à préciser Sébastien Bertrand, coordonnateur du Service de développement économique de Terrebonne. Mais bien sûr, ajoute-t-il, « un recours à un tel pouvoir d'exception exige de se doter d'un mode de gestion des demandes qui évite l'arbitraire. C'est pourquoi le Conseil exécutif de la Ville, après recommandations de la Commission de la famille, a adopté en 2012 des principes directeurs afin de guider l'examen des projets de CPE et de garderies. Nous avons également mis en place une procédure d'analyse et de recommandation qui implique toutes les directions concernées (direction générale, aménagement du territoire, génie et projets spéciaux, loisirs et vie communautaire, greffe et affaires juridiques, incendies, police et développement économique). Et nous nous sommes dotés du portrait le plus précis possible des besoins des familles.²² »

Le promoteur de projet est ainsi invité à présenter son projet (qui doit évidemment obtenir également un permis du ministère de la Famille) sous forme de plan d'affaires. Celui-ci doit répondre aux cinq principes directeurs de la Ville en la matière, soit :

1. Facilement accessible par transport actif et collectif,
2. Sécuritaire à tous les niveaux,
3. Autonome au niveau du stationnement et de la cour extérieure,
4. Compatible et harmonieux à son environnement,
5. Milieu de vie pour les enfants, agréable et stimulant²³.

Si la Ville de Terrebonne se montre ainsi exigeante sur la qualité des projets des promoteurs, elle offre par ailleurs un soutien significatif aux projets de CPE acceptés par le ministère de la Famille, pour lesquels elle offre des terrains ou facilite l'implantation à l'intérieur de projets de rénovation de centres communautaires, comme elle l'a fait récemment dans le secteur de La Plaine.

¹⁹ Article 134 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

²⁰ *Implantation d'un service de garde en installation*, Ville de Terrebonne, document explicatif.

²¹ L'implantation de services de garde est permise dans les zones de catégorie « Institutionnel C », correspondant par exemple aux terrains des écoles et hôpitaux.

²² *Portrait de l'offre de services de garde reconnus versus la population*, Ville de Terrebonne – Développement économique, janvier 2013.

²³ *Implantation d'un service de garde en installation*, Ville de Terrebonne, document explicatif, janvier 2014.



La nécessité de bien connaître les besoins et réalités des familles et de disposer de toutes les données nécessaires

Les élus et les gestionnaires municipaux jouent un rôle important dans leur communauté. Ils le font à partir de la loi qui définit leur mandat et leurs responsabilités, mais aussi à partir du rôle d'influence qu'ils exercent à titre de leaders et d'animateurs de leur communauté. Sans outrepasser les pouvoirs accordés par la Loi des cités et villes du Québec, les municipalités peuvent néanmoins participer aux efforts qui, à leurs yeux, permettent de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie et du bien-être de leurs familles. Ce rôle de leadership communautaire des élus et des gestionnaires municipaux à l'égard du bien-être des familles et des enfants est particulièrement manifeste au sein de plus de 700 municipalités qui, durant la dernière décennie, ont adopté une politique familiale municipale (PFM) à partir de laquelle elles créent, développent, renforcent ou collaborent à des programmes, services ou activités qui enrichissent la vie des familles vivant sur leur territoire.

Pour appuyer leur élaboration et soutenir la prise en compte des données concernant les jeunes enfants, l'Observatoire de la petite enfance de la Fondation Chagnon a entrepris des travaux en collaboration avec le Carrefour action municipale et famille (CAMF). Ceux-ci visent à soutenir les municipalités afin qu'elles exploitent davantage et mieux la dimension « petite enfance » de leur offre de services. Bientôt, après une première étape d'expérimentation, les municipalités québécoises pourront bénéficier des observations et des outils issus de ce partenariat. De toute évidence, l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance et leur qualité seront alors un élément incontournable.



c) Encadrer et accompagner les services non régis, c'est possible?

Le Québec s'est doté d'une politique québécoise de services de garde éducatifs qui fait l'envie en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde. Globale et ambitieuse, elle couvre la grande majorité des services offerts au Québec. Mais pas tous. Un milieu de garde peut effectivement opérer sans être assujéti à la Loi au Québec s'il accueille 6 enfants et moins. Il ne peut alors être subventionné pour offrir des places à contribution réduite mais il doit néanmoins émettre des reçus donnant accès aux crédits d'impôt²⁴. On parle ici des services non régis par la législation québécoise. En fait, des services « non régis » partout au Québec... sauf à Laval!

LAVAL : UNE RÈGLEMENTATION UNIQUE POUR ENCADRER LES SERVICES NON RÉGIS

La Ville de Laval a effectivement décidé au milieu des années 2000 d'adopter un règlement qui couvre la garde en milieu familial non reconnue par un bureau coordonnateur, donc la garde dite « non régie ». La ville de Laval présente les choses ainsi : « Ce règlement vise à s'assurer de la sécurité, du bien-être et de la salubrité dans les services privés de garde pour enfants et dans les services privés d'hébergement pour adultes qui sont situés sur le territoire de la ville de Laval et qui ne relèvent d'aucune autre autorité. Tout propriétaire qui opère un tel service doit obtenir un permis d'exploitation de la Ville de Laval. Ce permis est gratuit et est renouvelable chaque année.²⁵ »

Selon Marie-Andrée Bourgeois, coordonnatrice à la Division information, permis et inspection du Service de l'urbanisme de Laval, cette surveillance de la qualité est appréciée, par les parents-usagers comme par les responsables de services de garde concernées qui voient ainsi vérifiée la qualité de leurs services.

L'obtention du permis d'exploitation suit la visite d'un inspecteur du Département de sécurité incendie puis d'un premier représentant du Service de l'urbanisme, qui s'assure de la conformité des lieux en matière de zonage et de construction et enfin d'un deuxième représentant qui s'assurera de la sécurité, du bien-être et de la salubrité. Cet exercice commande donc un travail de concertation important de ces divers intervenants municipaux.

Par la suite, au moins une inspection par année est effectuée dans chacun des 330 services de garde non régis qui détiennent un tel permis lavallois. Ces inspections touchent aux dimensions :

- de **bien-être** et de **salubrité** (conditions de nettoyage, literie, ameublement adapté, pièces de jeux adéquates avec fenêtre, etc.),
- de **sécurité** (formation reconnue en secourisme, sécurisation des appareils, équipements, locaux et terrains, trousse de premiers soins, etc.),
- d'**alimentation** (menu selon le *Guide alimentaire canadien*, respect des allergies et diètes spéciales, hygiène dans la conservation et la préparation des aliments, contenu des frigos et congélateurs, etc.).

Ces critères d'inspection sont presque aussi exigeants que ceux des BC, le personnel de la ville de Laval ayant d'ailleurs pu compter sur la collaboration des BC pour élaborer les processus d'inspection.

Le nombre de 330 services de garde non régis détenteurs d'un tel permis à Laval est important, sachant que 775 RSG sont par ailleurs reconnues par les BC de Laval²⁶.

Par cette réglementation unique en son genre, la Ville de Laval a choisi d'agir dans une zone non couverte par la politique québécoise, celle de la garde non régie. Cette forme d'intervention n'est peut être pas à la portée de plus petites municipalités mais cette approche pourrait-elle alors inspirer des MRC?

²⁴ Voir le tableau du portrait du réseau en page 4.

²⁵ *Garde d'enfants – Hébergement de personnes adultes, réglementation municipale 1-11015 et demande de permis d'exploitation*, document explicatif, Ville de Laval

²⁶ *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec 2012*, ministère de la Famille, 2014, p. 107



Gazelle et Potiron

Cadre de référence pour des environnements favorables à la saine alimentation, au jeu actif et au développement moteur

Ce cadre de référence a été produit par le ministère de la Famille et est destiné à tous les acteurs qui travaillent dans les services de garde éducatifs à l'enfance ou en partenariat avec eux. Gazelle et Potiron vise à favoriser le développement global des enfants de moins de 5 ans par la saine alimentation, le jeu actif et le développement moteur.

Douze orientations sont mises de l'avant dans le cadre de référence. Leur application permettra aux tout-petits de bouger quotidiennement à l'intérieur comme à l'extérieur, de s'investir dans des jeux où ils seront physiquement actifs et de vivre des expériences diversifiées, plaisantes et qui respectent leur stade de développement.

Les municipalités et les différents acteurs de la communauté y sont invités à développer des partenariats avec les services de garde éducatifs, notamment pour faciliter l'accès à des espaces de jeu extérieurs ou encore au jardin communautaire. La concertation y est valorisée afin d'optimiser le potentiel de la communauté dans le soutien au développement moteur des jeunes enfants et à la saine alimentation.

http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/guide_gazelle_potiron.pdf



d) Pour une vision, des actions et des solutions solides et pertinentes : des liens de qualité entre la municipalité et les services de garde

La qualité des liens entre les acteurs des services de garde et ceux de la municipalité est déterminante dans la capacité de mener à bien des projets qui nécessitent une concertation et des actions partenariales efficaces. C'est vrai pour les projets de développement de places en services de garde, mais aussi pour la municipalité qui travaille à réaliser sa vision de développement économique, social et communautaire. Évidemment, dans tous les cas, il faut commencer par connaître les différents acteurs et porteurs de dossier.

- Qui sont les dirigeants des services de garde sur leur territoire?
- Quel type d'entreprise dirigent-ils?
- Qui devons-nous contacter lorsqu'il s'agit de la garde en milieu familial?
- Et les services de garde, connaissent-ils le conseiller municipal de leur district ou la personne en charge de la politique familiale?

Il semble aussi clair que les liens entre municipalités et services de garde sont plus efficaces lorsqu'ils dépassent le cadre spécifique des projets de développement des places et permettent l'échange régulier d'informations et le partage de préoccupations. Les entretiens réalisés avec des dirigeants de CPE et avec des acteurs municipaux ont permis d'identifier des « ingrédients clés » de ces liens stratégiques. Ils sont regroupés ici dans une grille d'autoévaluation des rapports entre municipalités et services de garde éducatifs.

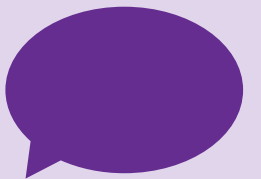
GRILLE D'AUTOÉVALUATION DES RAPPORTS ENTRE MUNICIPALITÉS ET SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS

	Oui	En partie	Non
1. Est-ce que les acteurs impliqués sont les « bons »?			
<ul style="list-style-type: none"> • Détiennent les informations pertinentes (lois, processus d'approbation, de développement de projets, etc.) • Permettent de couvrir tous les angles (urbanistiques, d'aménagement, etc.) • Sont porteurs de la vision stratégique de leur organisation 			
2. Est-ce que les acteurs impliqués peuvent prendre des décisions ou sont en mesure de les influencer?			
3. Est-ce que les acteurs sont impliqués dans le projet, le dossier ou la démarche depuis le début?			
4. Est-ce que tous les acteurs impliqués ont accès à l'information pertinente?			
5. Est-ce que les acteurs impliqués partagent en continu les informations pertinentes qu'ils reçoivent?			
6. Les acteurs impliqués sont-ils ouverts aux idées nouvelles et au « faire autrement »?			
7. Est-ce que les personnes qui représentent les organisations impliquées ont développé des liens solides et positifs entre elles?			
8. Est-ce que des mécanismes efficaces ont été mis en place ou convenus pour gérer efficacement les controverses ou les désaccords?			
9. Est-ce que le rapport établi entre les organisations impliquées est égalitaire?			
<ul style="list-style-type: none"> • Chacune reconnaît l'expertise de l'autre et sa capacité à contribuer • Les pouvoirs et responsabilités de chacune sont reconnus et respectés 			
Lorsqu'une action en partenariat est entreprise...			
10. Est-ce que les bénéfices pour chacune des organisations partenaires sont clairement identifiés et nommés?			
11. La nature des contributions de chacune des organisations et son niveau d'investissement (en ressources et en temps) ont-ils été clairement définis?			
12. Les organisations impliquées diffusent-elles les réussites rendues possibles grâce à leur partenariat?			
13. Les organisations impliquées ont-elles convenu de mécanismes ou d'une stratégie pour évaluer leur partenariat (fonctionnement et résultats)?			
14. Les organisations impliquées se considèrent-elles comme des partenaires au-delà du projet, du dossier ou de la démarche spécifique?			
15. Les organisations impliquées valorisent-elles le partenariat?			
<ul style="list-style-type: none"> • En font la promotion • Cela fait partie de leurs convictions ou de leurs principes d'action 			

Partenaires pour l'atteinte d'objectifs sociaux et environnementaux

Jean-François Aubin, conseiller municipal à Trois-Rivières et président de la Commission de développement social, explique comment les services de garde peuvent être des partenaires précieux des municipalités dans l'atteinte d'objectifs sociaux et environnementaux : « En vertu des orientations gouvernementales, les municipalités sont tenues de réduire la consommation d'eau potable. On tente d'y arriver par la sensibilisation et l'éducation à de nouvelles façons plus responsables de la consommer. Les CPE et les autres services de garde constituent des partenaires privilégiés pour mener de telles campagnes, auprès des enfants et de leurs parents. »

Ailleurs au Québec, ce sont des CPE qui se concertent pour favoriser des échanges fructueux avec leur municipalité. Diane Delisle, directrice du CPE L'Amibulle, souligne que la dynamique de concertation locale des 11 CPE de la région de Saint-Hyacinthe est à l'œuvre depuis longtemps. « Elle permet aux différents CPE de se tenir au courant des activités et enjeux dans une foule de secteurs et de partager les responsabilités en matière de représentation locale et municipale. »



Pour la prochaine étape d'adaptation du réseau, l'investissement des municipalités sera incontournable

Quelque 30 000 places à contribution réduite ont été octroyées à des CPE et des garderies et sont en cours de développement. Cela permettra d'atteindre l'objectif de 250 000 places à contribution réduite. Cette étape requiert bien sûr la collaboration des municipalités pour aider à trouver les meilleures localisations et favoriser leur implantation de manière harmonieuse.

Mais cela ne signifiera pas la fin du développement, puisqu'il faudra suivre l'évolution des besoins et des préférences des familles.

Les années qui viennent nécessiteront assurément un investissement des municipalités et ce, à deux niveaux :

- L'identification fine des besoins actuels et l'analyse des prévisions de développement résidentiel;
- Une contribution à la construction de nouvelles installations.

Pour les municipalités, le développement d'un nouveau service de garde constitue un investissement rentable et durable en raison de son impact sur l'attraction et la rétention des familles. Mais aussi grâce à l'activité économique qu'un service de garde engendre, à la hausse de la valeur des propriétés environnantes, à la socialisation des jeunes enfants, à l'implication citoyenne et communautaire suscitée et à la cohésion sociale qu'il soutient... À l'évidence, les municipalités ont tout intérêt à investir dans cette étape d'adaptation du réseau.

5. Perspectives : concerter nos actions en faveur d'un développement communautaire qui profite aux enfants et aux familles

Le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance porte depuis sa création l'idée de services intégrés offerts aux jeunes enfants et aux parents dans chacune des communautés. Au cœur de cette idée s'impose la responsabilité collective à l'égard du développement des jeunes enfants. Alors que s'achève le développement quantitatif du réseau et que s'amorce une nécessaire phase d'ajustement et d'adaptation du secteur pour mieux répondre aux besoins des enfants et des familles, le leadership des municipalités et d'autres acteurs clés sera plus que jamais souhaité.

Le potentiel d'innovation sociale du réseau au profit des enfants et des familles est significatif même s'il reste encore largement inexploité. Bien sûr, des initiatives formidables pourraient être relevées un peu partout, tant en matière de soutien aux jeunes enfants, de services à la famille que de collaborations avec les acteurs de la communauté. Ces initiatives vont au-delà de ce qu'on attend d'un «service de garde» et gardent bien vivante l'idée d'un service ancré dans sa communauté et à même de l'enrichir, dans une perspective de services intégrés et grâce à une approche concertée.

Comment faire en sorte alors que ces initiatives isolées se multiplient sur tout le territoire québécois?

Comment encourager les services de garde éducatifs à assumer pleinement leur mission qui les invite à être bien plus qu'un service de garde dans leur communauté?

La mise à profit du leadership, des ressources et des expertises des municipalités et des services de garde éducatifs dans des actions concertées permettrait à n'en pas douter d'accomplir beaucoup pour nos enfants et nos communautés. Et on ne parle pas ici nécessairement que de grands projets structurants; il peut s'agir de petites initiatives et de gestes simples, comme en témoigne le tableau ci-dessous, qui regroupe des pratiques recensées un peu partout au Québec. Ce sont des exemples d'actions que les municipalités peuvent aisément développer en partenariat avec les services de garde éducatifs, notamment au moment de réviser leur politique familiale :

Réponse aux besoins des jeunes familles / Développement des services de garde	<ul style="list-style-type: none"> Prévoir un emplacement pour un service de garde dans les nouveaux développements. Faire connaître les différents services de garde de la municipalité (y compris les services de garde en milieu familial) et les valoriser.
Mise à profit d'équipements ou d'installations de la municipalité	<ul style="list-style-type: none"> Aménager les parcs à proximité des services de garde en fonction des besoins des 0-5 ans. Donner accès aux services de garde à des installations sanitaires ou à du matériel dans les différents parcs en remettant à chacun la combinaison des cadenas. Aménager des jardins communautaires, en collaboration avec les services de garde éducatifs et les écoles.
Mise à profit d'équipements ou d'installations	<ul style="list-style-type: none"> Organiser des activités parents-enfants, à l'extérieur des heures d'ouverture (mise à profit du parc ou de la salle de motricité) pour que l'ensemble des familles de jeunes enfants puissent profiter de ces installations, notamment celles qui n'ont pas besoin du service de garde.
Développement communautaire et citoyenneté	<ul style="list-style-type: none"> Sensibiliser les parents aux enjeux liés au développement durable ou à la sécurité en faisant circuler l'information par le biais des services de garde (et même développer des outils et approches en collaboration avec ceux-ci).
Environnement sécuritaire	<ul style="list-style-type: none"> Aménager et identifier des corridors de sécurité autour des parcs fréquentés par les services de garde. Devancer et/ou multiplier les inspections dans les parcs et patageoires, de façon à assurer qu'ils soient sécuritaires avant l'arrivée des enfants qui fréquentent les services de garde.

6. Conclusion

C'est le moment. Les choses bougent, des transitions importantes se dessinent. Des étapes clés se terminent et ouvrent la porte à «faire autrement» afin que les services de garde à l'enfance mettent pleinement à profit leur potentiel dans le développement économique, social et communautaire des municipalités du Québec.



Des intervenants l'ont exprimé dans ce guide, les services de garde ne peuvent pas être considérés comme n'importe quel commerce ou entreprise. Leur mission est sociale, communautaire, éducative voire culturelle. Leur développement et leur mise à profit nécessitent que les municipalités réfléchissent différemment, en conjuguant stratégiquement leurs interventions en matière d'urbanisme, de services à la communauté et de développement économique.

À la lumière des différentes initiatives recensées et présentées dans ce guide, certaines conditions se dégagent pour qu'il soit possible de faire en sorte que les CPE, les garderies et les acteurs de la garde en milieu familial jouent pleinement leur rôle dans la communauté et ce, afin que les municipalités puissent développer avec eux des projets porteurs :

- Les diverses organisations doivent avoir la capacité de se concerter et la volonté de le faire;
- Les projets imaginés doivent être rassembleurs et émerger des besoins réels et de problématiques ressenties;
- Les collaborations doivent perdurer au-delà de la cérémonie d'ouverture du service;
- Les processus expérimentés doivent être souples et pouvoir être adaptés dans l'action;
- Les projets ou les actions doivent associer divers institutions et organismes locaux, régionaux et nationaux (écoles, organismes communautaires familles, CLSC, organismes de développement local, réseaux associatifs des services de garde, Québec en forme, Avenir d'enfants, etc.);
- Le leadership doit être partagé entre les partenaires associés.

Pour relever ces défis, les élus municipaux doivent faire preuve de leadership, être prêts à innover et se faire porteurs d'une vision qui intègre développement économique et services à la famille. Ils ont à établir des liens de collaboration naturels et solides avec les services de garde et à animer une concertation positive entre tous les partenaires concernés. Les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial ont notamment la responsabilité de concilier les besoins des familles avec l'offre des prestataires de services. Ils doivent être en dialogue avec le monde municipal pour bien appréhender l'évolution de ces besoins. Le guichet unique d'accès aux places qui est en phase d'implantation rassemblera lui aussi des données précieuses sur les besoins des familles. Là également, les municipalités devront favoriser des échanges fructueux et bénéfiques.

Il faut oser investir, oser s'investir et passer à l'action, comme acteur responsable et «gouvernement de proximité», afin que les services de garde éducatifs à l'enfance prennent racines dans leur communauté, dans leur quartier et qu'ils deviennent «bien plus que des services de garde»!

ANNEXE A

FOIRE AUX QUESTIONS

Quels sont les critères qui devraient guider le choix d'un emplacement pour un service de garde?

L'une des difficultés majeures rencontrées par les promoteurs de services de garde éducatifs est la recherche d'un terrain, d'un bâtiment ou d'un local qui corresponde aux exigences minimales de la LSGÉE et du RSGÉE et qui offre un environnement approprié pour l'établissement d'un service de garde éducatif. Les critères suivants peuvent guider les recherches :

- Proximité des lieux d'habitation
- Proximité d'écoles
- Présence d'espaces verts et de parcs aménagés
- Absence de contraintes de bruit, de circulation et de pollution
- Espace sécuritaire et adéquat pour de jeunes enfants
- Proximité d'axes routiers stratégiques ou accès facile par transports en commun
- Compatibilité des commerces ou services environnants avec un service éducatif en petite enfance

Par quels moyens la municipalité peut-elle soutenir l'implantation de services de garde éducatifs sur son territoire?

La présence de services de garde éducatifs dans une communauté constitue de plus en plus un indice de la qualité de vie qu'on y trouve. Les municipalités gagnent donc à en soutenir l'implantation, notamment par le biais des moyens suivants :

- Leur faciliter l'accès à une localisation adéquate et à des locaux appropriés et les guider dans leur choix;
- Déterminer, selon les besoins des familles et leur évolution, les emplacements qui conviennent à un service de garde dans leur municipalité;
- Prévoir, autant dans les zones habitées que dans les territoires en voie d'aménagement, des espaces adéquats pour des services de garde.

De plus, des articles de la Loi sur les cités et villes et du Code municipal permettent aux municipalités d'aider à l'établissement des centres de la petite enfance et des garderies en leur permettant :

- De louer des locaux aux centres de la petite enfance et aux garderies dans les immeubles municipaux (art. 29 de la LCV et art. 7 du Code municipal), y compris sous la forme d'un bail emphytéotique;
- De prendre en charge certains coûts ou l'offre de services professionnels par le biais de subventions;
- De cautionner des centres de la petite enfance et des garderies (ex. : garantir les emprunts) (art. 28 de la LCV);
- De vendre ou de donner des immeubles à des centres de la petite enfance et des garderies, y compris des immeubles acquis ou construits à ces fins (art. 29 de la LCV et art.7 du Code municipal).

Combien de places de stationnement sont requises à l'établissement d'un service de garde éducatif?

Les exigences des municipalités divergent passablement en cette matière. Certaines exigent une place de stationnement pour deux enfants inscrits alors que d'autres se contentent d'un ratio d'une place pour dix enfants, donc cinq fois moins. En fait, il importe de bien adapter les exigences au contexte et au milieu d'implantation du service. Il serait en effet triste qu'une partie de la cour extérieure soit amputée substantiellement par un stationnement dont l'espace est peu utilisé pendant la majorité de la journée. Tout comme on ne souhaiterait pas compromettre la sécurité des personnes en occasionnant des congestions devant le service de garde. Le gros bon sens est donc de mise.

Combien de membres du personnel présents ont besoin d'une place de stationnement? Le transport en commun est-il aisément accessible? Le service de garde est-il situé dans une zone densément peuplée où résident les familles utilisatrices? Selon le type de clientèle et l'horaire de fréquentation du service (heures d'arrivée et de départ des enfants), combien de places sont requises dans un débarcadère?

La réponse à ces questions devrait permettre de déterminer la grandeur adéquate du stationnement. Ici encore, l'article 134 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance peut faciliter l'adaptation aux besoins.

Quelles sont les informations dont on dispose pour évaluer les besoins des familles sur un territoire donné et planifier le développement de services de garde éducatifs?

À la demande du ministère de la Famille, l'Institut de la statistique du Québec réalise à tous les cinq ans une vaste enquête (auprès de plus de 10 000 familles québécoises) sur l'utilisation, les besoins et les préférences des familles en matière de services de garde éducatifs à l'enfance²⁷. Ces données, présentées sur des bases provinciale et régionale, fournissent d'excellentes indications des besoins et préférences des familles (profil démographique, motifs d'utilisation, besoins particuliers, degré de satisfaction, etc.). Les équipes du ministère de la Famille affectées à l'accompagnement du développement des projets peuvent contribuer à l'analyse et l'utilisation de ces données. Les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial ont également le devoir de mettre à jour régulièrement l'évaluation des besoins des familles sur leur territoire.

L'Observatoire de la petite enfance devrait également fournir des indications précieuses. Le Guichet unique d'accès aux places à contribution réduite qui sera pleinement opérationnel en 2016 permettra également de rendre compte des besoins des parents. Des ministères à vocation sociale (Santé et services sociaux, Éducation, Loisir et Sport) possèdent également des données qui peuvent être utiles à la planification (indices de défavorisation, prévision de fréquentation en milieu scolaire, etc.). Enfin, toutes les études réalisées par les municipalités et les organismes socio-communautaires auprès des familles peuvent servir à bien compléter ces analyses.

Comment s'applique le pouvoir de taxation d'une municipalité dans le cas d'une responsable de garde en milieu familial?

Le 13 décembre 2013, dans trois affaires similaires²⁸, le Tribunal administratif du Québec a reconnu qu'une résidence habitée ne perd pas, en tout ou en partie, son caractère résidentiel lorsque des services de garde y sont offerts. Une taxe visant les immeubles non résidentiels ne peut donc être imposée à l'égard de cette résidence.

Une municipalité peut-elle céder un local ou un terrain à des CPE ou des garderies?

L'article 29 et 29.4 de la Loi sur les cités et villes et l'article 7 du Code municipal permettent aux municipalités d'acquérir, de construire ou d'aménager, sur leur territoire, des immeubles qui peuvent être loués ou vendus au profit de centres de la petite enfance ou de garderies au sens de la Loi sur les services de gardes éducatifs à l'enfance. Cette disposition permet que la municipalité cède ou loue les locaux ou le terrain gratuitement.

Une municipalité a donc la possibilité de faciliter l'implantation de nouvelles structures de services de garde à l'enfance sur son territoire en finançant en tout ou en partie l'investissement immobilier qui s'y rattache.

Quels sont les avantages pour une municipalité de recourir à un bail emphytéotique plutôt qu'à une cession d'immeuble pour permettre l'implantation d'un centre de la petite enfance?

L'avantage essentiel pour la municipalité est qu'elle reste propriétaire de l'immeuble sans avoir à assumer les charges et obligations liées à sa qualité de propriétaire pendant la durée du bail (l'emphytéote ayant notamment la charge de l'entretien de l'immeuble, les obligations de l'emphytéose sont définies par les articles 1200 et ss. du Code civil du Québec) et qu'elle reprend l'immeuble à la fin du bail avec les améliorations qui lui ont été apportées par l'emphytéote. Les améliorations constituent un élément essentiel du contrat d'emphytéose. De plus, la municipalité peut imposer des conditions d'utilisation de l'immeuble dans l'acte d'emphytéose.

²⁷ <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/milieu-garde/utilisation-services-garde-2009.pdf>. Une nouvelle enquête est en réalisation en 2014.

²⁸ *Vaudry c. St-Jérôme (Ville de)*, 2013 QCTAQ 12260 ; *Tessier c. St-Jérôme (Ville de)*, 2013 QCTAQ 12383 ; *Bouthillette c. St-Jérôme (Ville de)*, 2013 QCTAQ 12410.

Dans le cas de la cession d'un terrain ou d'un local à un service de garde éducatif sans but lucratif, comment la municipalité est-elle compensée pour l'absence de perception de taxes?

L'article 204 (14c) de la Loi sur la fiscalité municipale établit que les immeubles appartenant à un organisme sans but lucratif titulaire d'un permis de CPE ou de garderie sont exempts de toute taxe foncière municipale ou scolaire. Par l'article 205, ces mêmes immeubles sont exempts de compensations pour services municipaux couramment appelées taxes de services. Par l'article 236 (1g) de la même loi, les titulaires de ces immeubles bénéficient d'une exemption de taxe d'affaires.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec verse aux municipalités à l'égard de ces immeubles des compensations en vertu des articles 254 à 257 de la Loi sur la fiscalité municipale.



ANNEXE B

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES SUBVENTIONNÉES SELON LES TYPES D'ENTREPRISES OFFRANT LES SERVICES DE GARDE AU QUÉBEC, 1998-2014

	CPE / BC				Total CPE et BC	Garderies subventionnées		Garderies non subventionnées		GRAND TOTAL	
	Installations		Milieu familial			Nb de gard.	Nb places	Nb de gard.	Nb places		
	Nb d'instal.	Nb places	Nb de CPE avec MF / de BCGMF	Nb places			Total (PCR)				
1998	672	36 606	155	21 761	58 367	500	23 664	82 031	6	271	82 302
2002	1042	58 525	676	62 193	120 718	454	24 906	145 624	21	976	146 600
2006	1305	74 573	890 / 165	89 011	163 584	534	33 034	196 618	78	3 487	200 105
2010	1367	79 547	164	91 607	171 154	621	38 865	210 019	227	11 173	221 192
2014	1453	86 770	163	91 664	178 434	678	43 549	221 983	866	46 641	268 624

Données tirées du site Internet du ministère de la Famille.

CRÉDITS ET REMERCIEMENTS

Sous la direction de : Marc-André Plante

Conception et rédaction : Jean Robitaille et Geneviève Issalys

Collaboration spéciale pour la rédaction de la section juridique :
LeChasseur avocats ltée, Me Marc-André LeChasseur et Me Agnès Pignoly

Conception graphique : Vicky Coulombe et Marc Joyce

Coordination de la production, correction et révision : Véronique Bettez

Remerciements aux gens qui ont été interviewés :

Jean-François Aubin, ville de Trois-Rivières; Sébastien Bertrand, ville de Terrebonne;
Marie-Andrée Bourgeois, Guy Junior Huneault et Patrick Marc-Aurèle, ville de Laval;
Chantal Tremblay, arrondissement d'Anjou, ville de Montréal; Diane Delisle, CPE L'Amibulle,
St-Hyacinthe; Sylvie Gingras, CPE La Girouette, Plessisville; Johanne Roy, CPE La Chenille,
St-Côme.

Remerciements au ministère de la Famille.

ISBN : 978-2-9813623-1-5



