

Offrir de nouveaux services pour mieux répondre aux divers besoins de garde des familles québécoises



Mémoire présenté par l'Association des haltes-garderies communautaires du Québec
dans le cadre des consultations sur les services de garde éducatifs à l'enfance
Mai 2021



Table des matières

À propos de l'Association des haltes-garderies communautaires du Québec (AHGCQ)	3
Offrir de nouveaux services pour mieux répondre aux divers besoins de garde des familles québécoises	4
Le défi des services de garde à horaires atypiques	7
Mieux joindre les enfants des familles vulnérables	8
Assurer un service de qualité en HGC	10
RECOMMANDATIONS.....	11
Conclusion	13



À propos de l'Association des haltes-garderies communautaires du Québec (AHGCQ)

L'Association des haltes-garderies communautaires du Québec (AHGCQ) est un regroupement national famille qui a pour mission de soutenir les haltes-garderies communautaires (HGC) afin qu'elles répondent au mieux aux besoins des enfants qu'elles accueillent et à ceux de leurs parents.

Depuis sa création, l'AHGCQ promeut la qualité de ces services éducatifs à temps partiel, occasionnels ou temporaires et vise à les rendre accessibles à l'ensemble des familles québécoises. L'AHGCQ ainsi que ses membres ont développé une expertise dans la mise en place de services de garde éducatifs diversifiés comme activité de soutien global aux familles. Situées dans des organismes communautaires famille, des centres de femmes, des centres communautaires de loisir, des centres d'éducation populaire, des organismes multisecteurs, des groupes d'alphabétisation, d'intégration des nouveaux arrivants ou de défense de droits, les haltes-garderies constituent des activités essentielles pour mieux rejoindre les familles.

Lieu d'échanges et d'initiatives, l'AHGCQ soutient les gestionnaires, le personnel éducateur et les familles dans leur volonté de voir les haltes-garderies intégrées dans une politique familiale au Québec. Travailler à leur reconnaissance et leur financement, représenter les familles qui les utilisent, faire valoir leur expertise et leur richesse, offrir des formations et du support, produire des outils pour mieux intervenir auprès des enfants qu'elles accueillent sont autant de services développés au fil des ans.

Aujourd'hui, ce sont 240 organismes communautaires offrant un service de halte-garderie dans les 17 régions du Québec qui sont membres de l'Association auxquels s'ajoutent 13 membres associés (Centres à la petite enfance, garderies, bureaux coordonnateurs, cégep et collèges).

Contact

Sandrine Tarjon, directrice

Association des haltes-garderies communautaires du Québec

514.598.1917 | direction@ahgcq.org | www.ahgcq.org



Offrir de nouveaux services pour mieux répondre aux divers besoins de garde des familles québécoises

La mise en place des services de garde éducatifs à l'enfance (SGÉE), et en particulier du réseau des Centres de la petite enfance (CPE) et du milieu familial régi, est indéniablement une des grandes réussites sociales du Québec. Ces services ont permis de soutenir la participation des femmes au marché du travail à un niveau parmi les plus élevés au monde. Ils ont offert à des centaines de milliers de tout-petits un environnement optimal pour assurer leur plein développement. En vingt-cinq années d'existence, les SGÉE se sont imposés comme un levier essentiel du développement économique et de la prospérité du Québec, du développement des communautés et de l'occupation du territoire.

Malgré ce bilan, le modèle de développement des SGÉE est confronté à certaines limites, notamment au chapitre de leur accessibilité et de leur capacité à joindre certaines familles plus vulnérables ou ayant des besoins atypiques.

Actuellement, on évalue à environ 156 000 le nombre d'enfants de 0 à 5 ans ne fréquentant pas les SGÉE. Pour certains, cela est dû au manque de place dans les SGÉE, mais pour d'autres, cela résulte d'un choix légitime des parents qui se justifie par de multiples raisons. Il peut s'agir de contraintes liées à leur situation familiale ou professionnelle, ou simplement parce qu'ils souhaitent s'impliquer entièrement dans cette étape de la vie de leurs tout-petits en restant auprès d'eux à la maison.

Or, ne pas avoir besoin d'un service de garde régulier à temps plein ne signifie pas ne pas avoir de besoin du tout. Aussi, si plusieurs raisons peuvent expliquer la non-fréquentation des SGÉE par un nombre important d'enfants, l'une d'elles est, à notre avis, qu'ils n'ont pas été conçus pour offrir des services adaptés à leurs divers besoins ou réalités.

En octobre dernier, dans une lettre d'opinion publiée dans *Le Devoir*¹, un groupe de 26 professeurs et chercheurs dirigé par Carl Lacharité, de l'UQTR, faisait le constat que le Québec n'était pas prêt « pour répondre adéquatement aux besoins atypiques des familles » et appelait à « compléter rapidement l'offre des services de garde québécois en offrant des services à temps partiel ou occasionnels, appuyés par un programme éducatif reconnu, afin de donner la possibilité à chaque tout-petit de se développer de façon optimale et à leurs parents d'exercer leur rôle de premiers éducateurs de leurs enfants dans des conditions également optimales ».

Développées de façon complémentaire au réseau des SGÉE, les HGC offrent des services de garde occasionnels ou à temps partiel à plusieurs de ces familles. Celles-ci choisissent les HGC en raison des différentes activités offertes par l'organisme, un besoin de répit, pour la socialisation de leur enfant, pour de la garde à temps partiel, occasionnel, d'urgence, etc. La convivialité, la proximité ou l'accueil sont autant de facteurs qui influencent leur décision.

¹ [*Le Devoir*, 19 octobre 2020. Texte signé par 26 professeur.es et chercheurs du domaine de l'enfance, de la famille ou du travail <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/588040/services-de-garde-n-abandonnons-pas-les-familles-aux-besoins-atypiques>

Les HGC répondent à une variété de besoins autres que la garde régulière à temps plein. Elles peuvent jouer un rôle de premier plan dans l'écosystème des services de garde éducatifs à l'enfance, particulièrement auprès des familles vulnérables ou ayant des besoins atypiques.

Le programme actuel qui encadre les HGC a été conçu essentiellement pour soutenir l'offre de ce service aux familles pendant qu'elles participent aux activités de l'organisme. Toutefois, les besoins auxquelles elles répondent sont beaucoup plus larges. En conséquence, la grande majorité des HGC sont incapables de répondre à l'ensemble des demandes qu'elles reçoivent et ont des listes d'attente.

L'AHGCQ voit dans la démarche de réflexion entreprise par le ministère de la Famille l'opportunité d'optimiser le déploiement de l'offre de services en halte-garderie communautaire, de façon complémentaire aux SGÉE, afin d'offrir à chaque famille ayant des besoins atypiques la possibilité de bénéficier de ces services, lorsque cela représente la meilleure option pour elle.

L'élargissement de l'offre de services en HGC constitue une solution efficace et facile à mettre en œuvre pour rehausser l'offre globale de services de garde éducatifs de qualité et joindre un plus grand nombre de familles pour qui le réseau des SGÉE n'est pas en mesure de répondre adéquatement aux besoins.

Miser sur l'offre complémentaire des HGC comporte de multiples avantages :

- Les HGC sont des organisations ancrées dans leur communauté. On les retrouve entre autres dans des organismes communautaires famille, des centres de femmes, des centres communautaires de loisir, des centres d'éducation populaire, des organismes multisecteurs, des groupes d'alphabétisation, d'intégration des nouveaux arrivants ou de défense de droits.
- En raison de leurs caractéristiques particulières, elles accueillent en majeure partie des familles vulnérables ou ayant des besoins atypiques.
- Outre le bénéfice direct pour les enfants et les parents, les HGC sont une porte d'entrée vers l'ensemble des services communautaires pour les familles qui les fréquentent, y compris les SGÉE, lorsque requis.
- Les HGC, bien qu'elles ne soient pas régies par la LSGÉE, appliquent un programme éducatif reconnu, *Je grandis en halte-garderie communautaire*.

- Les HGC sont aussi fréquemment sollicitées pour recevoir les enfants référés par les CISSS/CIUSSS ou même directement par la DPJ. Elles se distinguent par leur approche parent, qui vise non seulement à répondre directement aux besoins de l'enfant mais aussi à tenir compte de son environnement familial et à renforcer la capacité d'agir des parents.

Autre avantage non-négligeable : les HGC disposent d'une capacité excédentaire faisant en sorte qu'elles seraient en mesure d'augmenter rapidement leur offre de service si elles bénéficiaient d'un soutien financier adéquat.

Selon un portrait réalisé par l'ISQ en 2018², les HGC sont ouvertes en moyenne 26 heures par semaine, ce qui correspond au maximum qu'elles sont en mesure d'offrir en vertu de leur financement actuel. Elles accueillent annuellement environ 25 000 enfants. Dans l'hypothèse où un nouveau programme viendrait soutenir l'accroissement du nombre moyen d'heures hebdomadaires de service à environ 40, le réseau serait en mesure de pratiquement doubler sa capacité d'accueil, à même les installations actuelles.

En particulier, l'offre de services des HGC répond de façon directe aux préoccupations soulevées par l'axe 2.2 de la présente consultation (« le défi des services de garde à horaire atypique ») et par l'axe 4.1 (« mieux joindre les familles vulnérables »).

² <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/enquete-quebecoise-sur-les-activites-de-halte-garderie-offertes-par-les-organismes-communautaires-2018-portrait-pour-lensemble-du-quebec.pdf>



Le défi des services de garde à horaires atypiques

(AXE 2.2 DE LA PRÉSENTE CONSULTATION)

En général, l'AHGCQ décrit l'offre de services des HGC comme répondant aux « besoins atypiques », ce qui, à notre avis, reflète mieux l'éventail de situations pour lesquelles il est difficile pour de nombreuses familles d'obtenir un service dans le réseau des SGÉE, comparativement à la stricte question des « horaires atypiques », visée par l'axe 2.2 de la présente consultation.

Certes, les besoins de garde le soir, la nuit ou le week-end composent une partie de ces besoins, mais ils ne sont pas les seuls. L'offre de services des HGC prend également en considération les besoins de services pendant une courte période, sur une base occasionnelle, à raison de quelques blocs-horaires par semaine, ou encore les besoins occasionnels de répit, de dépannage, ainsi que les besoins de socialisation des enfants dont les parents ont fait le choix de demeurer à la maison auprès d'eux.

Lorsque définis ainsi, les besoins atypiques constituent l'essentiel des motifs de fréquentation des HGC et sont, en quelque sorte, le point commun à toutes les familles qui les utilisent. En général, la flexibilité du service des HGC est l'élément le plus important dans le choix de ces familles.

Augmenter l'offre de services des HGC constitue donc un moyen direct d'augmenter la réponse aux besoins atypiques des familles, qu'il s'agisse d'horaires atypiques ou d'autres types de besoins atypiques.

Le programme actuel qui encadre le fonctionnement des HGC ne permet pas d'élargir leur offre de service à l'ensemble des familles qui ont des besoins atypiques en raison des critères d'accès qui y sont définis. En particulier, les HGC ne peuvent accueillir les enfants des parents qui travaillent de façon irrégulière ou sporadique, qui étudient ou sont en formation, ce qui pourtant correspond à une part importante des besoins dits atypiques.

Selon un sondage réalisé par l'AHGCQ auprès des membres de son réseau dans la deuxième semaine du mois de mai 2021 auquel ont participé 112 organismes, les demandes provenant de familles qui travaillent, étudient ou sont en recherche d'emploi sont monnaie courante : 59 % en reçoivent régulièrement et 38 %, à l'occasion. De ce fait, 93 % des organismes souhaiteraient que le programme soit changé afin de pouvoir accueillir ces familles.

En élargissant l'accès aux services des HGC à l'ensemble des familles qui ont besoin d'un service occasionnel ou à temps partiel, ou tout autre besoin atypique, celles-ci seraient en mesure de soutenir un plus grand nombre de familles qui ne fréquentent pas les SGÉE.



Mieux joindre les enfants des familles vulnérables

(AXE 4.1 DE LA PRÉSENTE CONSULTATION)

Une grande partie des familles utilisant les services de halte-garderie se retrouve parmi les plus vulnérables économiquement et socialement : personnes sans emploi, familles immigrantes, conjoint/conjointe à la maison, travailleurs à temps partiel, autonomes, étudiants, familles monoparentales, etc.

En 2012, le Conseil supérieur de l'éducation (CSÉ), dans son avis *Mieux accueillir et éduquer les enfants d'âge préscolaire : une triple question d'accès, de qualité et de continuité des services*, notait que « les parents qui utilisent des services de garde de tous types, régis ou non par l'État, sont plus favorisés sur le plan socioéconomique (revenu et scolarité plus élevés, notamment) que ceux qui n'en utilisent pas. (...). Les familles où aucun parent ne travaille ni n'étudie et celles où les parents sont nés hors du Canada sont moins susceptibles de faire garder leurs enfants de façon régulière. (...) Certaines intervenantes estiment aussi que les parents de milieux défavorisés qui sont sans emploi préfèrent parfois des services éducatifs informels que leur enfant peut fréquenter occasionnellement et qui offrent aussi des activités aux parents. »³

Comme les familles plus vulnérables confient moins leurs enfants aux services de garde régis, la fréquentation d'une halte-garderie sera souvent l'unique lieu de socialisation et d'apprentissage avant leur scolarisation. Elle contribue ainsi au développement de leurs habiletés sociales, ce qui constitue un acquis important pour l'avenir. En effet, les enfants plus habiles socialement ont plus de facilité au niveau de leur apprentissage scolaire, ils sont plus autonomes et ont une meilleure capacité à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent. Ils entretiennent également des relations plus égalitaires, saines et respectueuses des autres, sont capables de s'affirmer et de prendre leur place positivement, ce qui constitue un atout des plus importants pour prévenir le décrochage scolaire et l'intimidation.

De plus, en raison de leur flexibilité, les HGC sont aussi fréquemment sollicitées pour recevoir les enfants référés par les CISSS/CIUSSS ou même directement par la DPJ. Dans le sondage réalisé auprès des membres de l'AHGCQ, 52 % des organismes ont indiqué recevoir « régulièrement » de telles références et 34 % en reçoivent « à l'occasion ». Ces référencement pourraient être renforcés par la mise en place de protocoles qui viendraient faciliter le travail en partenariat avec les institutions.

Dans sa conception plus universelle, la vulnérabilité est aussi associée à des situations qui surviennent de façon ponctuelle ou conjoncturelle, par exemple l'isolement social ou la perte de repères en raison d'un événement comme une séparation, un deuil ou la perte d'un emploi, etc. Il s'agit souvent, là aussi, de situations qui entraînent des besoins atypiques pour lesquels les HGC peuvent offrir un service adapté.

³ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2012). *Mieux accueillir et éduquer les enfants d'âge préscolaire : une triple question d'accès, de qualité et de continuité des services*, Avis à la ministre de l'Éducation, du loisir et du sport, Québec, Le Conseil, p. 20.

Dans ces conditions, l'augmentation de l'offre de service des HGC constitue une stratégie à prioriser si l'on souhaite accroître la portée des services de garde éducatifs auprès des familles vulnérables. Outre le bénéfice direct pour les enfants, les HGC se distinguent par leur approche parent, qui vise non seulement à répondre directement aux besoins de l'enfant mais aussi à tenir compte de son environnement familial et à renforcer la capacité d'agir des parents. Implantées dans des organismes de proximité, les HGC sont une porte d'entrée vers les services communautaires pour les familles qui les fréquentent, incluant les SGÉE, lorsque cela représente la meilleure option pour elles. Là également, des ententes venant formaliser les partenariats entre les organismes pourraient faciliter la collaboration et le référencement entre les divers réseaux.



Assurer un service de qualité en HGC

Bien sûr, il faut des balises pour assurer la qualité des services offerts en HGC. À cet effet, l'AHGCQ a développé un programme éducatif reconnu, de qualité tout à fait comparable au programme utilisé par les SGÉE.

Le Programme *Je grandis en halte-garderie communautaire* vise à soutenir concrètement les éducatrices dans leur application quotidienne des principes et fondements du développement global de l'enfant. La 3^{ème} édition (janvier 2021), préfacée par Nathalie Bigras, professeure titulaire à l'Université de Montréal et directrice scientifique de l'équipe de recherche Qualité des contextes éducatifs de la petite enfance, est basé sur les avancées qui ont été faites dans les dix dernières années au niveau de la recherche sur le développement de l'enfant et l'intervention. Des thèmes tels que le rôle éducatif de l'éducatrice, l'apprentissage actif, le partenariat avec les parents, le développement de l'enfant ou le processus de l'intervention éducative s'y retrouvent et répondent aux spécificités des HGC.

Tout comme l'application de règles d'hygiène, de santé et sécurité, tant, pour le personnel éducateur que pour les enfants accueillis (ex. : vérification d'antécédents, cours de RCR, aménagement, etc.), l'application d'un programme éducatif est un critère incontournable.

Le fait d'avoir recours à du personnel qualifié fait également partie des critères de qualité essentiels, bien que cela pose un défi alors que le milieu souffre d'une pénurie importante de main d'œuvre. À cet effet, nous sommes d'avis que le personnel des HGC devrait recevoir une formation du même type que celle qui est exigée pour les RSG, et qui pourrait être donnée en milieu de travail.

À ces égards, il est à noter que 88 % des organismes interrogés par l'AHGCQ en mai dernier appuient l'exigence d'appliquer un programme éducatif reconnu et que 91 % soutiennent le principe d'une formation obligatoire semblable à celle des RSG pour le personnel éducateur. L'AHGCQ est d'ailleurs en train de développer une offre de formation en ligne comprenant des thématiques comme le développement de l'enfant, la santé et sécurité et l'intervention éducative adaptée aux HGC. Ces formations pourraient devenir obligatoires pour le personnel éducateur.



RECOMMANDATIONS

Afin d'être en mesure d'offrir de nouveaux services qui répondent aux besoins spécifiques des familles vulnérables et de celles ayant des besoins atypiques en matière de garde, l'AHGCQ recommande la création d'un nouveau programme pour soutenir l'offre de services de garde occasionnels ou à temps partiel en halte-garderie communautaire, en complément aux SGÉE.

Selon la consultation réalisée auprès d'elles, 80 % des HGC estiment qu'elles seraient en mesure, avec un financement adéquat, d'augmenter leur offre de service, soit en offrant plus d'heures de service, en accueillant un plus grand nombre d'enfants ou en offrant le service pendant un plus grand nombre de semaines annuellement. L'AHGCQ évalue que si toutes les haltes-garderies ouvraient à temps plein, elles pourraient doubler le nombre d'enfants qui bénéficient de leurs services.

Afin de pouvoir atteindre ces objectifs, le programme doit répondre aux conditions suivantes :

- Être accessible à toutes les familles qui ont besoin d'un service de garde occasionnel ou à temps partiel, ou tout autre besoin atypique.
- Permettre à chaque organisme qui le peut d'offrir le service à temps plein, soit une période de 40 heures de garde par semaine, ou davantage lorsque la demande le justifie.
- Prévoir des allocations pour la rémunération, à temps complet, du personnel éducateur, à un salaire concurrentiel, en plus d'un financement pour couvrir les coûts d'administration, de local et d'équipement.
- Être encadré par un programme éducatif reconnu (le programme *Je grandis en halte-garderie communautaire*).
- Prévoir une formation pour le personnel éducateur selon des paramètres similaires à celle exigée pour les RSG. Cette formation pourrait être donnée en ligne. L'AHGCQ est présentement à développer cette formation.
- Permettre aux HGC d'être reconnues comme milieux de stages et reconnaître le travail en halte-garderie aux fins du calcul de l'expérience du personnel éducateur, et ce, afin de favoriser l'accès à une main d'œuvre qualifiée en HGC.

- Prévoir la mise en place de protocoles pour faciliter le référencement des institutions vers les HGC, semblables à ceux qui existent avec les CPE. Prévoir aussi la possibilité de protocoles entre certains CPE et les HGC pour y réserver des places afin de référer des enfants provenant des HGC qui auraient besoin d'un service à temps plein.
- Prévoir des mécanismes pour faciliter la collaboration entre le réseau des HGC et les autres ministères ou instances gouvernementales (hors ministère de la Famille) afin de mieux arrimer la réponse aux besoins de certaines clientèles spécifiques (ex. : ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, directions de la protection de la jeunesse, Secrétariat à la condition féminine, etc.).
- Favoriser la mise en place de mécanismes de concertation au niveau local, régional et national entre notamment les SGÉE, les HGC, les organismes communautaires et les centres de pédiatrie sociale afin de faciliter le travail de collaboration, de complémentarité et de référencement.



Les quelque 240 HGC membres de l'AHGCQ offrent des services de garde temporaires, à temps partiel ou occasionnels, de répit ou de dépannage, en complément à l'offre des services de garde éducatifs à l'enfance. Offrant un service flexible dans des groupes multi-âges à taille humaine, avec l'aide d'un programme éducatif reconnu et de qualité, elles accueillent majoritairement des enfants vulnérables ou pour qui le SGÉE ne constituent pas une option adéquate. Actuellement, ce sont environ 25 000 de ces enfants qui reçoivent les services des haltes-garderies communautaires.

Les HGC sont implantées à même des organismes de proximité, dont au premier chef les organismes communautaires famille, les organismes en immigration et les centres de femmes, et constituent à ce titre une excellente porte d'entrée vers les services communautaires pour les parents dont les enfants les fréquentent.

Avec le financement accordé dans le programme actuel, les HGC n'ont pas la capacité de répondre à l'ensemble des besoins et la plupart de celles-ci ont des listes d'attente.

En mars dernier, le gouvernement du Québec a annoncé l'octroi d'une aide supplémentaire non-récurrente de 3,5 millions \$ pour qu'elles bonifient leur offre de service afin d'offrir du répit aux familles éprouvées par la pandémie et plus particulièrement aux femmes en recherche d'emploi ou en formation.

L'AHGCQ espère que les réflexions sur le développement des SGÉE que le Ministère entreprend paveront la voie à la création d'un nouveau programme qui permettra d'élargir l'accès aux services des HGC et fera en sorte que chaque famille vulnérable ou ayant des besoins atypiques en matière de garde aient la possibilité d'en bénéficier.



4245, rue Laval,
Montréal, Québec, H2W 2J6
514-598-1917
www.ahgcq.org