

DÉPÔT D'UN MÉMOIRE

Consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance

PRÉSENTATION DE L'AUTEUR

Office des personnes handicapées du Québec - OPHQ

Johanne Blanchette, conseillère au développement et à l'intervention stratégique

Valéry Thibeault, conseillère-experte au développement et à l'intervention stratégique

L'Office est un organisme gouvernemental dont la mission principale est de contribuer à accroître la participation sociale des personnes handicapées. Il joue un rôle déterminant pour améliorer les possibilités offertes aux personnes handicapées. Ce rôle s'exerce par une combinaison unique de fonctions, soit :

- Conduire des travaux d'évaluation et de recherche lui permettant d'adresser des recommandations d'action basées sur des données fiables et valides;
- Offrir du soutien-conseil aux organisations ayant des responsabilités en vertu de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*;
- Réaliser des mandats de concertation et de coordination auprès des partenaires pour la recherche de solutions et leur mise en œuvre;
- Offrir des services directs à la population pour renseigner, conseiller et accompagner les personnes handicapées et leur famille dans leurs démarches d'accès aux services publics.

RÉSUMÉ DU MÉMOIRE ET SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

L'Office des personnes handicapées du Québec (l'Office) accueille favorablement la démarche de consultation mise en place par le ministère de la Famille visant à rendre le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) plus efficace et accessible, et ce, pour répondre aux besoins des familles. Dans ce contexte, il importe que la réflexion du ministère tienne compte des différents enjeux qui sont spécifiques aux enfants handicapés afin de permettre le déploiement optimal du potentiel de chaque enfant. Par le présent mémoire, l'Office présente les principaux enjeux qu'il considère important de porter à l'attention du ministère et émet des recommandations ciblées qui permettront de favoriser l'accès, l'intégration et le maintien des enfants handicapés dans les SGEE.

Les enjeux et les recommandations présentés s'inscrivent en cohérence avec les différentes lois et politiques en la matière, dont la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* ainsi qu'avec la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. Ils sont également cohérents avec l'un des résultats attendus de la politique À part entière : soit d'accroître, dans des conditions équivalentes à celles des autres enfants, la participation des enfants handicapés dans les services de garde éducatifs à l'enfance.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1	L'Office recommande au MFamille de mettre en place des mesures qui permettront de lever les obstacles à l'intégration des enfants handicapés dans les SGEE, et ce, afin de leur permettre un accès équivalent à ces services.
Recommandation 2	L'Office recommande au MFamille de définir et d'imposer des critères de priorisation dans les politiques d'admission pour accroître l'intégration des enfants handicapés dans les SGEE. Ceux-ci devront permettre de réduire l'écart du taux de placement des enfants handicapés par rapport aux enfants sans incapacité dans La Place 0-5 ans.
Recommandation 3	L'Office recommande au MFamille de rendre obligatoire pour les SGEE l'adoption d'une politique d'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers / enfants handicapés et que le ministère leur offre le soutien nécessaire à la mise en œuvre de celle-ci.
Recommandation 4	L'Office recommande au MFamille de voir à la bonification de la formation des éducatrices en services de garde afin que des exigences sur l'acquisition de compétences sur le développement et l'intervention auprès des enfants handicapés soient intégrées.
Recommandation 5	L'Office recommande au MFamille de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les SGEE utilisent l'Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé pour répondre prioritairement à l'ensemble des besoins de l'enfant pour lequel elle est octroyée.
Recommandation 6	L'Office recommande au MFamille de s'assurer que les SGEE, qui reçoivent l'Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé, maintiennent le ratio de deux éducatrices qualifiées sur trois.

Recommandation 7	L'Office recommande au MFamille de s'assurer que les SGEE privilégient l'intégration des enfants handicapés dans les groupes réguliers avant d'implanter des groupes distincts ou des SGEE spécialisés. Le meilleur intérêt de l'enfant ainsi que le respect du libre-choix des parents doivent primer sur des considérations organisationnelles.
Recommandation 8	L'Office recommande au MFamille de rendre obligatoire la mise en place d'une démarche de planification des services au sein des politique d'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers/enfants handicapés des SGEE
Recommandation 9	L'Office recommande au MFamille d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place pour favoriser l'intégration des enfants handicapés et qu'il recueille les données nécessaires à cette fin.

AXE 1 – AMÉLIORER L'ACCÈS AU RÉSEAU POUR PERMETTRE À CHAQUE ENFANT DE DÉVELOPPER SON PLEIN POTENTIEL

L'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) constitue un enjeu important pour de nombreuses familles québécoises, notamment en raison du nombre limité de places disponibles. En effet, comme le démontrent les résultats d'un sondage effectué par le ministère de la Famille (MFamille) à l'automne 2020, 42 % des parents vivent ou ont déjà vécu des problèmes d'accès à un SGEE. Ces difficultés d'accès sont par ailleurs exacerbées pour les parents d'enfants handicapés. Toutefois, il est impératif que ces enfants aient accès à ces services, puisque cela permet d'intervenir auprès d'eux dès la petite enfance, de repérer tôt leurs difficultés et de mettre en place les interventions requises pour favoriser leur plein développement ainsi que leur réussite éducative. L'accès au SGEE leur permet également de développer leur autonomie, d'être en contact avec d'autres enfants, d'acquérir des habiletés et des compétences sociales, ce qui favorisera par la suite leur intégration à l'école. Aussi, l'accès à ces services permet aux parents d'enfants handicapés d'occuper un emploi et, par conséquent, d'améliorer leur revenu familial. Rappelons que, comme indiqué dans la politique gouvernementale *À part entière*, les personnes handicapées, tout comme les familles où elles vivent, sont fortement touchées par la pauvreté. Par rapport au reste de la population, leur revenu est plus faible et elles sont plus susceptibles de vivre sous le seuil de faible revenu, surtout lorsqu'il s'agit de femmes¹.

Différentes raisons peuvent expliquer les difficultés d'accès aux SGEE pour les enfants handicapés comparativement aux autres enfants. Par exemple, cela peut être en raison de l'insuffisance du financement disponible pour offrir les services supplémentaires que peuvent requérir l'intégration de ces enfants (par exemple l'accompagnement), en raison du manque de soutien du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que des environnements physiques qui ne sont pas adaptés aux besoins de ces enfants. Il est à noter que ces obstacles sont documentés, entre autres, dans le rapport du comité-conseil *Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel*². L'Office des personnes

¹ OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2009). *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité : Politique gouvernementale pour accroître la participation sociale des personnes handicapées*. Drummondville, Secrétariat général, l'Office, p. 41

² Dagenais, F., et J.-P. Hotte. *Rapport préliminaire du comité-conseil Agir pour que chaque tout-petit développe son plein potentiel*, Montréal, Québec, 2019, p. 36

handicapées du Québec (l'Office) est d'avis que ceux-ci doivent être pris en considération afin d'améliorer l'accès aux SGEE pour l'ensemble des enfants afin que tous puissent développer leur plein potentiel.

Un autre élément important à prendre en compte pour favoriser l'accès des enfants handicapés dans les SGEE concerne l'encadrement de ceux-ci offert par le MFamille. Comme l'indiquait le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son rapport portant sur l'accessibilité des services de garde éducatifs à l'enfance³, l'encadrement des SGEE par le ministère est actuellement largement insuffisant pour maximiser l'accès à ces services pour les enfants à besoins particuliers. À titre d'exemple, à l'heure actuelle, la seule porte d'entrée des parents pour avoir accès à un service de garde reconnu est le guichet unique d'accès, aussi appelé La Place 0-5 ans. Toutefois, les SGEE ont la liberté de sélectionner les enfants en fonction de leurs propres critères d'admission et de leurs besoins. Par ailleurs, certaines données révèlent que les enfants, dont un diagnostic avait été signalé par les parents dans leur dossier La Place 0-5 ans, affichaient un taux de placement plus faible (73 %) que les enfants sans besoins particuliers (83 %)⁴. Cela fait en sorte que certains enfants handicapés ont actuellement moins accès aux places en SGEE que les autres enfants. Aussi, un constat, issu de l'Enquête provinciale sur les pratiques inclusives en milieux de garde⁵, indique qu'un peu plus de la moitié (52 %) du personnel d'encadrement des milieux de garde rapporte que son milieu n'a pas défini de politique d'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers/enfants handicapés.

Considérant ce qui précède, l'Office considère qu'il est important que le MFamille encadre et soutienne davantage les SGEE dans l'amélioration de l'accès à ces services, particulièrement pour les enfants handicapés. Il importe que le ministère définisse et impose des critères de priorisation dans les politiques d'admission des SGEE afin de favoriser la sélection des enfants plus vulnérables, notamment les enfants handicapés. Il serait important que le ministère s'assure par la suite que les SGEE respectent effectivement ces critères. Il importe également que le ministère rende obligatoire, pour chaque SGEE, la mise en place d'une politique d'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers/enfants handicapés. À cet égard, il pourrait émettre certaines balises et soutenir les SGEE.

RECOMMANDATION(S)

³ « Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance », dans VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, Rapport du Vérificateur du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021 [En ligne], [s. l.], Le Vérificateur, 2020, chapitre 2, 62 p.

⁴ Idem

⁵ CRSH Partenariat, 2017-2024, UQTR, Faits saillants découlant de l'Enquête provinciale sur les pratiques inclusives en milieux de garde, Ensemble pour des milieux de garde inclusifs!

L'Office recommande au MFamille :

1. De mettre en place des mesures qui permettront de lever les obstacles à l'intégration des enfants handicapés dans les SGEE, et ce, afin de leur permettre un accès équivalent à ces services.
2. De définir et d'imposer des critères de priorisation dans les politiques d'admission pour accroître l'intégration des enfants handicapés dans les SGEE. Ceux-ci devront permettre de réduire l'écart du taux de placement des enfants handicapés par rapport aux enfants sans incapacité dans La Place 0-5 ans.
3. De rendre obligatoire pour les SGEE l'adoption d'une politique d'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers/enfants handicapés et que le ministère leur offre le soutien nécessaire à la mise en œuvre de celle-ci.

AXE 4 – JOINDRE LES ENFANTS LES PLUS VULNÉRABLES POUR LEUR OFFRIR DES SERVICES ADAPTÉS À LEURS BESOINS

La disponibilité et la qualité des services offerts aux enfants handicapés par les SGEE sont des enjeux qui interpellent particulièrement l'Office⁶. Dans cette section, il abordera différents aspects importants devant être pris en compte afin d'offrir aux enfants handicapés des services qui sont adaptés à leurs besoins.

Bonification et valorisation de la formation des éducatrices en SGEE

Parmi ces enjeux, on retrouve celui que l'offre de services adaptée aux besoins des enfants handicapés en SGEE est tributaire de la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée. En effet, la pénurie de main-d'œuvre qui sévit au Québec présentement est une réalité qui touche fortement les services de garde. Bien que ces derniers aient l'obligation de mettre en place des mesures d'accommodement raisonnables pour faciliter l'intégration des enfants handicapés, les adaptations requises pour répondre aux besoins de certains d'entre eux constituent parfois un frein à leur intégration. C'est pourquoi l'Office est d'avis que l'une des solutions à cet enjeu est d'améliorer la formation des éducatrices en services de garde afin qu'elles acquièrent les compétences nécessaires pour intervenir auprès des enfants ayant des besoins particuliers et plus spécifiquement les enfants handicapés. À ce titre, il pourrait être pertinent d'inclure dans la formation initiale des éducatrices en services de garde, un ou des cours provenant du programme d'AEC – Spécialisation en éducation inclusive dans les services de garde. Une meilleure formation des éducatrices en SGEE et la valorisation de leur profession contribuerait à favoriser la rétention du personnel, notamment par une amélioration de la qualité des interventions auprès des enfants handicapés.

Une bonification de la formation permettrait également au personnel des SGEE de disposer des ressources nécessaires pour soutenir le développement global et l'intégration des enfants handicapés, notamment par la mise en place d'environnements inclusifs. De plus, cela aiderait les SGEE à respecter le ratio de deux éducatrices qualifiées sur trois exigé par la LSGEE.

⁶ Les enjeux présentés concernent les enfants handicapés ainsi que les enfants ayant des besoins particuliers.

Par ailleurs, une diminution du personnel qualifié dans les SGEE, même temporaire, peut avoir un impact important sur le développement des enfants handicapés. Puisqu'il est prévu dans la LSGEE qu'un prestataire de services de garde doit participer au processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative des services de garde sur demande du ministre, il serait pertinent qu'il s'assure que les SGEE qui reçoivent l'Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé maintiennent le ratio de deux éducatrices qualifiées sur trois, mais aussi que ces SGEE soient priorisés quant à leur participation obligatoire au processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative. Ainsi, en s'assurant de la compétence des éducatrices et de la qualité des services rendus, le ministère prévient l'apparition de difficultés liées au développement global des jeunes enfants handicapés et évite l'expulsion de ces derniers à cause d'une méconnaissance de leurs besoins.

Utilisation de l'Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé

Actuellement, pour favoriser l'intégration d'un enfant handicapé dans un SGEE, le MFamille octroie l'Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé (AIEH). Toutefois, l'usage qui est fait de cette allocation est laissé à la discrétion des services de garde subventionnés. Comme indiqué par le VGO dans son rapport portant sur l'accessibilité des services de garde éducatifs à l'enfance, cela a pour conséquence que plusieurs plaintes, concernant l'utilisation de l'AIEH à d'autres fins que pour répondre aux besoins de l'enfant handicapé, ont été déposées au ministère entre le 1^{er} avril 2014 et le 16 octobre 2019. Par ailleurs, l'absence d'encadrement du ministère quant à l'utilisation de ces sommes peut avoir un impact négatif sur l'intégration des enfants handicapés. En effet, il est maintenant permis aux SGEE d'utiliser une partie de l'allocation, lorsque les dépenses sont inférieures aux sommes accordées, à d'autres fins permettant de favoriser le développement global de tous les enfants. Ainsi, l'Office considère nécessaire que le MFamille effectue les vérifications requises afin de s'assurer que les allocations sont bel et bien utilisées prioritairement pour répondre à l'ensemble des besoins des enfants pour lesquels elles sont octroyées.

Le déploiement de groupes distincts ou services de garde spécialisé

Dans le cahier de consultation proposé par le MFamille, le déploiement de groupes distincts ou encore de services de garde spécialisés pour les enfants, dont l'intégration demande des adaptations « déraisonnables », est identifié comme étant une des avenues pouvant être envisagées pour contrer la rareté de la main-d'œuvre qualifiée.

En contexte de pénurie de main-d'œuvre, l'Office est sensible au fait que la création de groupes distincts et des SGEE spécialisés puissent interpellier certains acteurs. Toutefois, il est primordial que cette avenue soit considérée uniquement lorsque cela va dans le sens du meilleur intérêt de l'enfant ainsi que dans le respect du libre-choix des parents. D'ailleurs, il importe que cette décision soit prise sans tenir compte des contraintes organisationnelles, logistiques ou de disponibilité des services que peuvent rencontrer les différents réseaux de services impliqués. Rappelons que la Charte des droits et libertés interdit toute forme de discrimination basée sur le handicap. Il s'agit d'ailleurs de l'une des orientations du *Programme éducatif : Accueillir la petite enfance*⁷, qui précise que les SGEE doivent déployer tous les efforts raisonnables pour inclure un enfant handicapé dans un groupe régulier lorsque les parents sollicitent une place dans leur établissement. Rappelons qu'une telle inclusion est

⁷ Programme éducatif : Accueillir la petite enfance (2019), p.5.

bénéfique tant pour l'enfant et sa famille, pour les autres enfants qui fréquentent un SGEE et le personnel éducateur œuvrant en service de garde.

Mise en place d'une démarche de planification des services

Un des moyens reconnus pour faciliter l'intégration et assurer le maintien des enfants handicapés dans les SGEE est la mise en place d'une démarche de planification des services, tels que le plan d'intégration ou une démarche de plan de services, lorsque requis. Une telle démarche est particulièrement importante lors des périodes de transition, telle que la transition vers l'école. Par ailleurs, il importe que les parents soient au cœur de cette démarche et qu'ils en soient partie prenante. En effet, en prévoyant, en concertation avec les parents et les intervenants qui oeuvrent auprès de l'enfant, les services à mettre en place et les ressources requises pour répondre à ses besoins, les facteurs de vulnérabilité de ces enfants se voient réduits. D'ailleurs, plusieurs études démontrent que cette pratique est gagnante pour les enfants, mais l'est tout autant pour le personnel intervenant des milieux de garde.

La mise en place d'une démarche de planification des services pour les enfants handicapés qui le requièrent s'inscrit également en cohérence avec les différentes orientations gouvernementales, dont l'une des priorités de la politique À part entière, soit de généraliser la planification individualisée et coordonnée de services, ainsi qu'avec le Programme *Agir tôt*. En ce sens, l'Office est d'avis que le ministère aurait avantage à rendre obligatoire cette pratique auprès des SGEE dans leur politique d'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers/enfants handicapés.

Évaluation des mesures d'intégration

Selon les informations dont dispose l'Office, le MFamille ne procède pas à l'évaluation de l'ensemble des mesures d'intégration des enfants handicapés dans les SGEE. À cet égard, l'Office est d'avis qu'il est important que le ministère évalue l'efficacité des mesures mises en place pour favoriser l'intégration des enfants handicapés et qu'il recueille les données nécessaires à cette fin.

RECOMMANDATION(S)

L'Office recommande au MFamille :

4. De voir à la bonification de la formation des éducatrices en services de garde afin que des exigences sur l'acquisition de compétences sur le développement et l'intervention auprès des enfants handicapés soient intégrées.
5. De prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les SGEE utilisent l'Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé pour répondre prioritairement à l'ensemble des besoins de l'enfant pour lequel elle est octroyée.
6. De s'assurer que les SGEE, qui reçoivent l'Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé, maintiennent le ratio de deux éducatrices qualifiées sur trois.
7. De s'assurer que les SGEE privilégient l'intégration des enfants handicapés dans les groupes réguliers avant d'implanter des groupes distincts ou des SGEE spécialisés. Le meilleur intérêt de l'enfant ainsi que le respect du libre-choix des parents doivent primer sur des considérations organisationnelles.

8. De rendre obligatoire la mise en place d'une démarche de planification des services au sein des politiques d'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers/enfants handicapés des SGEE.
9. D'évaluer l'efficacité des mesures mises en place pour favoriser l'intégration des enfants handicapés et qu'il recueille les données nécessaires à cette fin.

CONCLUSION

À terme, il importe que les changements qui seront apportés au réseau des SGEE permettent de le rendre plus efficace et accessible pour les enfants handicapés et leur famille. En effet, l'accès de ces enfants à ces services constitue un enjeu majeur pour le développement de leur plein potentiel. Comme mentionné dans l'axe 1, l'Office est d'avis que le MFamille devrait soutenir davantage les SGEE afin d'assurer aux enfants handicapés un accès équivalent à celui des enfants sans incapacité.

Par ailleurs, la disponibilité ainsi que la qualité des services offerts aux enfants handicapés par les SGEE sont également des enjeux qui interpellent particulièrement l'Office. Comme indiqué à l'axe 4, il importe que des mesures soient mises en place afin de bonifier la formation initiale des éducatrices en services de garde, mais également qu'un suivi soit réalisé par le ministère quant à l'utilisation de l'AIEH. Aussi, l'Office invite le ministère à la prudence quant à la possibilité de déployer des groupes distincts ou encore de services de garde spécialisés. À ce sujet, le meilleur intérêt de l'enfant ainsi que le respect du libre-choix des parents devront primer sur toutes autres considérations. Puis, la mise en place d'une démarche de planification des services pour les enfants handicapés est également une avenue qui devrait être prévue pour l'ensemble des enfants qui la requiert. Enfin, l'Office souligne l'importance que des activités de sensibilisation et de promotion visant à favoriser l'intégration et le maintien des enfants handicapés dans les SGEE soient réalisées par le ministère.