

# Activité relative aux services de garde d'enfants

## Contexte

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse administre l'activité relative aux services de garde d'enfants (l'activité) en vertu de la *Loi sur les garderies*. Le ministère élabore les politiques et les procédures pour les programmes de garde d'enfants agréés et subventionne une partie du coût de ces programmes afin d'augmenter les services de garde de qualité offerts à prix abordable pour les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans. Ces services visent à permettre aux parents de travailler ou d'entreprendre des études ou de la formation pour décrocher un emploi. Puisque l'accès aux services de garde subventionnés n'est pas un droit, il est limité par le nombre de places subventionnées disponibles, lequel est fonction du financement octroyé.

Les principales responsabilités liées à l'activité comprennent ce qui suit :

- agréer et surveiller les exploitants de services de garde qui accueillent plus de cinq enfants pour promouvoir la prestation de services de qualité et assurer la santé et la sécurité des enfants dont ils ont la garde;
- subventionner les frais de garde des enfants dont les parents sont dans le besoin, soit directement au moyen de places subventionnées, soit

indirectement au moyen de subventions salariales visant à majorer les salaires et avantages sociaux des fournisseurs des services de garde;

- fournir une aide financière supplémentaire pour la garde des enfants ayant des besoins spéciaux;
- octroyer des fonds aux centres de ressources communautaires qui fournissent notamment des services d'éducation parentale, des programmes de halte-garderie et de terrain de jeux, des jou-jouthèques et des services de prêt de matériel.

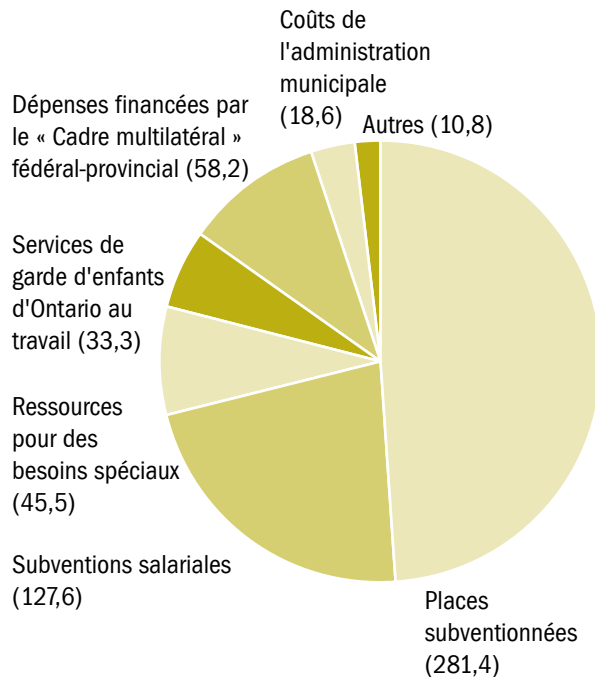
Selon les plus récentes données fournies par le ministère, il y a approximativement 3 900 garderies titulaires d'un permis en Ontario qui servent environ 200 000 enfants.

Pour l'exercice 2004-2005, les dépenses du ministère consacrées aux services de garde d'enfants se sont élevées à 575,4 millions de dollars. La répartition des montants affectés est indiquée à la figure 1.

Depuis la dernière vérification, que nous avons menée en 1999, les dépenses consacrées par le ministère à l'activité ont diminué (voir la figure 2), mais cette diminution est principalement imputable à un changement apporté à l'attribution de fonds en 2000, à la suite duquel une part plus importante des coûts a été assumée par les municipalités. Avant 2000, les bureaux régionaux du ministère concluaient directement des marchés de services et des

**Figure 1 : Dépenses consacrées à l'activité relative aux services de garde d'enfants, 2004-2005 (en millions de dollars)**

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

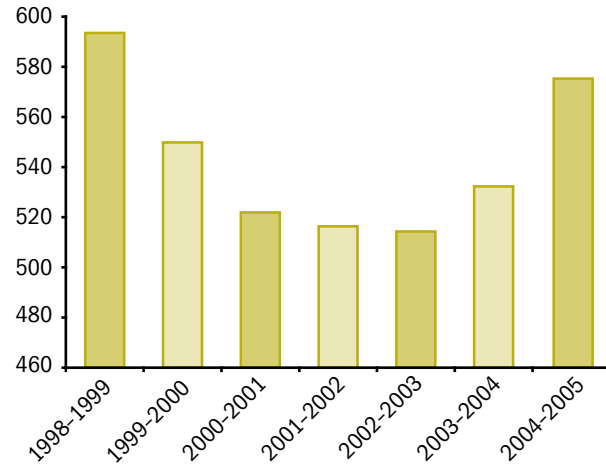


ententes de financement annuels avec 186 gestionnaires de places subventionnées (principalement des municipalités ou des personnes morales sans but lucratif désignées) pour administrer la prestation des services de garde d'enfants. Le ministère finançait la totalité des coûts des programmes de garde d'enfants, à l'exception des places subventionnées (sujet abordé dans une section ultérieure), pour lesquelles le ministère fournissait 80 % du financement alors que les gestionnaires de places subventionnées assumaient la dernière tranche de 20 %.

En 2000, ce processus de financement a été modifié, et l'activité relative aux services de garde d'enfants a commencé à être principalement administrée par 47 gestionnaires des services municipaux fusionnés (GSMF). Les GSMF ont été créés pour aider à dispenser les services sociaux financés par la province – comme des services de garde d'enfants – et consistent soit en une municipalité désignée (situation courante dans le Sud de l'Ontario),

**Figure 2 : Dépenses consacrées à l'activité relative aux services de garde d'enfants, de 1998-1999 à 2004-2005 (en millions de dollars)**

Source des données : ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse



soit en un conseil de district des services sociaux (situation plus courante dans le Nord de l'Ontario ou dans les régions rurales qui n'ont pas d'administration municipale). Ces GSMF gèrent et coordonnent le financement et les programmes sur leur territoire respectif. Ils sont tenus de soumettre des plans de services aux fins d'approbation à l'un des neuf bureaux régionaux du ministère et rendent des comptes au ministère en ce qui concerne l'utilisation des fonds ministériels. En outre, on s'attend à ce que les GSMF travaillent avec les fournisseurs de services locaux pour établir des pratiques locales compatibles avec le cadre stratégique du ministère.

À l'heure actuelle, le ministère finance 80 % des coûts totaux de l'activité relative aux services de garde d'enfants (plutôt que la portion des places subventionnées seulement), alors que les GSMF assument la dernière tranche de 20 %. Le ministère et les GSMF continuent d'absorber chacun la moitié des coûts d'administration.

D'autres réalisations ont été notées depuis notre dernière vérification de cette activité, notamment la conclusion de deux nouvelles ententes de financement avec le gouvernement du Canada pour donner suite à son engagement à l'égard de la création d'un programme national de garderies. La première

**Figure 3 : Financement fédéral projeté pour les services de garde d'enfants en Ontario, de 2005-2006 à 2009-2010**

Sources des données : Ententes fédérales-provinciales : « Cadre multilatéral » et « Pour aller de l'avant : L'apprentissage et la garde des jeunes enfants ».

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
	(en millions de dollars)				
Nouvel engagement de financement en vertu du Cadre multilatéral de 2003	87,4	116,8	136,6	136,9	137,2
Nouvel engagement de financement en vertu de l'entente bilatérale de 2005	271,9	253,2	448,9	449,8	450,8
<b>Total</b>	<b>359,3</b>	<b>370,0</b>	<b>585,5</b>	<b>586,7</b>	<b>588,0</b>

entente, conclue en mars 2003, est connue sous le nom de « Cadre multilatéral », et la seconde est une entente bilatérale de principe intitulée « Pour aller de l'avant : L'apprentissage et la garde des jeunes enfants ». Les montants des engagements financiers pris par le gouvernement du Canada en vertu de ces ententes, qui serviront à payer une partie des dépenses consacrées aux services de garde d'enfants en Ontario au cours des cinq prochaines années, sont présentés à la figure 3.

Ces nouvelles initiatives de financement visent les enfants de moins de six ans et sont fondées sur quatre principes clés du gouvernement du Canada qui sous-tendent les services de garde, soit la qualité, l'universalité, l'accessibilité et le développement.

### Objectif et portée de la vérification

Notre objectif de vérification visait à déterminer si les politiques et les procédures du ministère permettaient d'assurer :

- que des services de garde d'enfants de qualité sont dispensés conformément aux exigences législatives et à l'objectif du ministère qui vise à favoriser l'apprentissage et le développement des jeunes enfants;

- que les paiements de transfert aux GSMF étaient raisonnables et faisaient l'objet d'un contrôle suffisant.

En ce qui concerne le deuxième volet de notre objectif, notre vérification portait principalement sur les dépenses consacrées au programme de places subventionnées et au programme de subventions salariales, puisqu'elles représentent près de 80 % des coûts totaux liés à l'activité.

Notre vérification consistait notamment à examiner un échantillon de dossiers pertinents du ministère, ainsi que les politiques administratives et les procédures en vigueur.

Nous avons effectué des examens à la direction générale du ministère et dans trois des neuf bureaux régionaux. Les dépenses des trois bureaux régionaux que nous avons visités correspondent à près de 60 % des dépenses totales consacrées à l'activité. Puisque l'activité est dorénavant presque entièrement administrée par les GSMF, nous avons visité un certain nombre de GSMF et de garderies pour mieux comprendre leur fonctionnement. Nous avons également obtenu des renseignements sur les GSMF non visités au moyen d'un questionnaire que nous leur avons envoyé.

Nous avons également engagé deux spécialistes universitaires des services de garde d'enfants pour nous aider à évaluer les opérations de l'activité.

Avant d'entreprendre notre vérification, nous avons défini les critères qui seraient utilisés pour

en atteindre les objectifs, et la haute direction du ministère les a examinés et acceptés.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les sondages et autres procédures que nous jugeons nécessaires dans les circonstances.

Nous n'avons pas compté sur la Direction de la vérification intégrée et des enquêtes du ministère pour réduire la portée de notre travail, car elle n'avait pas effectué d'examen récents dans les domaines concernés par notre vérification.

## Résumé

Pour être en mesure de s'assurer que les garderies titulaires d'un permis offrent aux enfants des occasions adéquates d'apprentissage et de développement physique et social, le ministère doit définir plus précisément les objectifs du programme, les communiquer plus efficacement aux garderies, et surveiller et évaluer systématiquement leur mise en œuvre. Ces mesures seront d'autant plus essentielles si le ministère souhaite tirer profit des importants nouveaux engagements en matière de financement annoncés récemment par le gouvernement du Canada. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Dans un rapport publié en 2004, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) concluait que la plupart des provinces canadiennes ne disposaient pas des programmes-cadres de services de garde nécessaires pour soutenir des programmes de qualité et encourager les différents types d'expériences qui favorisent le développement social, langagier et cognitif des enfants. À cet égard, l'Ontario n'a pas encore élaboré de lignes directrices adéquates pour aider les garderies à dispenser

des programmes uniformes et complets de développement de la petite enfance.

- La *Loi sur les garderies* et les documents d'information élaborés par le ministère, tels que le manuel sur les garderies (*Day Nurseries Manual*) qui est distribué à tous les exploitants d'un service de garde d'enfants, fournissent peu de directives précises à ces personnes qui dispensent des services de garde. Les directives fournies sont généralement vagues, donnent lieu à une large interprétation et ne tiennent souvent pas compte des mises à jour essentielles sur des questions importantes.
- Notre examen des outils utilisés par le personnel du ministère pour évaluer la prestation des programmes a permis de repérer un certain nombre de domaines où les membres du personnel doivent faire preuve d'un degré important de discernement et d'interprétation. Si tous les employés du ministère responsables de l'agrément et de la surveillance des programmes dispensés avaient une formation dans le domaine de l'éducation à la petite enfance ou une expérience équivalente, cette approche pourrait être appropriée. Toutefois, de nombreux employés responsables de l'octroi de permis n'ont pas cette formation et profiteraient de l'élaboration d'autres directives.
- Le ministère utilise une liste de contrôle détaillée relative à l'agrément durant ses inspections annuelles des installations de garde d'enfants, afin d'aider à évaluer la conformité d'une installation aux exigences du programme de même que la qualité des soins dispensés aux enfants. Même si les listes de contrôle relatives à l'agrément que nous avons examinées portaient sur les questions de santé et de sécurité, nous avons constaté qu'elles ne permettaient pas d'évaluer adéquatement la qualité des soins ou les possibilités de développement offertes. Finalement, il existe très peu de documentation sur ces inspections pouvant indiquer le travail effectué et les bases sur lesquelles les conclusions

ont été dégagées à l'égard des différents domaines pris en compte par la liste de contrôle. Nous avons malgré tout observé une amélioration de la rapidité d'exécution des inspections d'agrément depuis notre vérification de 1999.

Nous avons également repéré des problèmes liés aux services, notamment les iniquités de financement qui ont donné lieu à des salaires relativement bas dans certains centres, les difficultés de recrutement et de conservation du personnel et le roulement élevé des éducateurs. Puisque la qualité des programmes de garde d'enfants est largement déterminée par l'interaction entre les enfants et leurs éducateurs, il existe un risque accru que des services de garde d'enfants de qualité ne soient pas dispensés uniformément à l'échelle de la province.

En ce qui concerne le financement, nous avons par ailleurs conclu que les politiques et procédures du ministère ne permettaient pas d'assurer que les paiements de transfert aux GSMF étaient raisonnables et qu'ils faisaient l'objet d'un contrôle suffisant. Un grand nombre de nos constatations et recommandations sur les questions de financement contenues dans le présent rapport sont semblables à celles qui étaient énoncées dans les rapports de vérification de 1999 et de 1995. Même si le ministère avait convenu de prendre des mesures au cours des dernières années pour donner suite à nos recommandations en vue de corriger les lacunes observées, les mesures suffisantes n'ont pas été prises. Ainsi, nous constatons encore que :

- Le financement versé aux GSMF en vue d'offrir des places subventionnées n'était pas fondé sur une évaluation appropriée de renseignements suffisamment détaillés, qu'ils soient financiers ou opérationnels, pour justifier les écarts importants entre le coût de ces services et celui de services semblables, qui figurent dans les ententes d'achat de services sur les places subventionnées conclues entre les programmes et les GSMF. Par exemple, le coût des soins dispensés à un enfant d'âge préscolaire (ayant entre 30 mois et 5 ans) variait considérablement, allant d'aussi peu que 17,50 dollars à un maximum de 75 dollars par jour.
- Les demandes pour des places subventionnées en garderie ne font pas l'objet d'un traitement approprié et uniforme permettant de s'assurer que seules les familles admissibles bénéficient de services de garde d'enfants subventionnés et que le montant de la subvention versée est adéquat. En outre, puisque le ministère n'avait aucun renseignement sur les listes d'attente pour les places subventionnées, il n'était pas au courant du nombre d'enfants en attente d'une place. Selon les renseignements fournis par les GSMF, le nombre d'enfants en attente d'une place est élevé, et nous avons été informés que le temps d'attente pouvait aller de six mois à deux ans.
- Les subventions salariales n'ont pas été distribuées équitablement à toutes les garderies, et les montants versés au personnel dans ce contexte ne satisfaisaient pas à toutes les exigences du ministère en matière de financement. Par exemple, un employé d'une garderie a reçu une subvention salariale de 18 000 dollars en 2003, soit presque le double du montant admissible de 9 533 dollars.
- Les écarts importants entre les services prévus et réels fournis et les coûts engagés ont rarement été évalués et, le cas échéant, ont rarement fait l'objet d'un suivi en temps opportun pour déterminer leur incidence sur les besoins de financement futurs.
- Le ministère n'exigeait pas des états financiers vérifiés suffisamment détaillés pour lui permettre de repérer les dépenses consacrées aux services de garde d'enfants et de repérer et de recouvrer tous les montants excédentaires versés par le ministère.

## Constatations détaillées de la vérification

### QUALITÉ DES PROGRAMMES

Les résultats de recherches approfondies menées depuis les années 1960 ont montré qu'il est important pour les jeunes enfants d'avoir accès à des programmes systématiques qui favorisent leur développement dans tous les domaines – physique, socioaffectif et cognitif – pour leur permettre de progresser régulièrement et d'atteindre les résultats escomptés en matière de développement en préparation de l'entrée dans le système scolaire et l'apprentissage formel, qui débute en première année. En 2004, conformément aux résultats de ces recherches, le ministère a reconnu la nécessité d'aller au-delà des exigences fondamentales fixées dans la *Loi sur les garderies* et a lancé le programme Meilleur départ qui vise à renforcer le développement, l'apprentissage et les services de soins durant la petite enfance pour aider les enfants de l'Ontario à être prêts à apprendre et à exceller lorsqu'ils arrivent en première année. Le programme Meilleur départ est une stratégie à long terme, et le ministère s'attend à ce que sa mise en œuvre complète prenne au moins dix ans. En vertu du nouveau cadre financier conclu entre le ministère et le gouvernement du Canada, le ministère s'engage également à travailler à l'élaboration d'un réseau de garde d'enfants de haute qualité, universel et accessible qui favorise le développement sain et l'apprentissage des jeunes enfants.

#### Élaboration d'un programme éducatif

Nous avons constaté qu'il y avait très peu de directives portant sur les programmes et qu'il n'y avait aucune exigence spécifique quant à l'élaboration d'un programme-cadre de services de garde pour assurer la promotion uniforme et globale du déve-

loppement des enfants dans l'ensemble des garderies.

À cet égard, dans un rapport publié en 2004, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) concluait que la plupart des provinces canadiennes ne disposaient pas des programmes-cadres de services de garde nécessaires pour soutenir des programmes de qualité et encourager différents types d'expériences qui favorisent le développement social, langagier et cognitif des enfants. Nous avons constaté que d'autres provinces ont élaboré des directives portant sur les programmes éducatifs ou un cadre d'élaboration de leurs programmes de services de garde. Par exemple, en vertu des normes relatives aux services de garde au Québec, un programme éducatif doit être élaboré. Ce programme est considéré comme un élément clé des services de garde de qualité dispensés aux enfants. Ce cadre comprend les objectifs de développement des enfants et les principes qui guident leur mise en œuvre. Par ailleurs, en Finlande, les garderies utilisent un programme-cadre national élaboré par l'organisme de recherche du pays. Le programme éducatif guide l'organisation et le contenu des programmes de services de garde du pays.

En l'absence d'une composante éducative plus élaborée, il est à craindre que les garderies n'aient peut-être pas les compétences, le temps ou les ressources nécessaires en vue d'élaborer et de dispenser isolément des programmes de qualité spécialement conçus pour favoriser chez les jeunes enfants l'acquisition des compétences nécessaires en vue de la scolarisation formelle.

#### Directives à l'intention des intervenants

Le ministère communique ses objectifs en matière de services de garde en fournissant des directives aux GSMF et aux garderies au moyen de la *Loi sur les garderies* et des règlements connexes, ainsi que d'un manuel sur les garderies (Day Nurseries Manual) élaboré par le ministère et distribué à tous les exploitants de services de garde. Le ministère



a également des directives internes et des lignes directrices pour aider le personnel responsable de l'agrément à évaluer la conformité des garderies aux dispositions de la *Loi* et des règlements.

Notre examen de ces articles a indiqué que ceux-ci fournissent des directives sur de nombreux aspects structurels et fonctionnels, tels que l'environnement physique à l'intérieur et à l'extérieur, les exigences en matière de sécurité, les normes de santé et de nutrition, la taille des groupes, les ratios employé-enfants et les compétences du personnel. Toutefois, nous avons constaté que, dans de nombreux domaines, les renseignements contenus dans les règlements, le manuel et les directives internes obligeaient les personnes à faire preuve d'un degré relativement élevé de discernement, mais qu'ils ne leur fournissaient pas d'orientation, ou alors trop peu, sur la façon d'exercer ce discernement. Voici quelques exemples de directives contenues dans ces documents :

- Chaque exploitant d'un centre de services de garde doit s'assurer d'avoir des politiques et des procédures écrites sur la formation du personnel et le perfectionnement des employés.
- Selon le conseiller en programmes du ministère, le type d'équipement de jeux et de meubles doit convenir au programme ainsi qu'à l'âge et au niveau de développement des enfants inscrits.
- Selon le conseiller en programmes du ministère, le matériel de jeux doit être en quantité suffisante pour permettre une rotation.
- Un programme d'activités varié et souple devrait être élaboré. Ce programme devrait englober des activités qui conviennent au niveau de développement des enfants inscrits, y compris des activités individuelles et de groupe, des activités qui favorisent le développement de la motricité globale et fine, des activités linguistiques et cognitives, des activités qui favorisent le développement socioaffectif et des jeux actifs et tranquilles.

Toutes les descriptions ci-dessus donnent lieu à une vaste gamme d'interprétations. Ainsi, elles ne

facilitent pas la mise en œuvre d'un programme conforme à la philosophie et aux objectifs énoncés du ministère en matière de services de garde. À cet égard, nous avons constaté qu'un des trois bureaux régionaux que nous avons visités fournissait des directives plus précises sur la façon de satisfaire aux exigences du ministère.

À notre avis, les garderies profiteraient de directives plus détaillées, particulièrement dans le domaine des programmes éducatifs. Si le ministère élaborait des programmes conviviaux et utiles sur le plan pédagogique, les membres du personnel des garderies seraient davantage en mesure de maintenir un niveau élevé de services pour les enfants dont ils ont la garde.

Nous avons également constaté que le manuel sur les garderies (*Day Nurseries Manual*) distribué à tous les exploitants de services de garde, de même que les directives internes et les lignes directrices du ministère, n'ont fait l'objet d'aucune mise à jour depuis 2000. Ainsi, les nouvelles exigences du programme et les renseignements essentiels découlant des avis de danger pour la santé publiés par le gouvernement du Canada depuis 2000 n'ont pas été incorporés dans ces deux documents. Voici des exemples de renseignements essentiels qui ont été omis :

- Un règlement en application de la *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable* du ministère de l'Environnement obligeant les garderies à effectuer la vidange de leurs systèmes de plomberie. Cette mesure vise à débarrasser l'eau et les tuyaux d'alimentation des dépôts de plomb possibles et nocifs.
- Un avis de danger pour la santé émis par le gouvernement du Canada en août 2003 mentionnant que les nourrissons et les jeunes enfants ne devraient jamais dormir sur un matelas qui n'est pas expressément conçu pour eux.

## RECOMMANDATION

Pour encourager la prestation de services de garde de qualité uniforme en Ontario et pour atteindre les objectifs du ministère qui consistent à permettre aux enfants de prendre le meilleur départ possible dans la vie, le ministère doit élaborer un programme-cadre de services de garde et mettre en œuvre des directives plus détaillées et pratiques pour aider le personnel des services de garde à fournir de façon uniforme des possibilités de développement de qualité élevée.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les exigences en matière d'agrément des services de garde en vertu de la *Loi sur les garderies*, incluant les exigences en matière d'élaboration de programmes et de dotation, fournissent les directives de base qui favorisent le développement sain des enfants. L'initiative Meilleur départ lancée en 2004 s'appuie sur ces fondements pour établir un réseau de services de garde accessibles et de haute qualité qui améliore les chances de succès des enfants à l'école.

Un comité de spécialistes sur l'apprentissage des jeunes enfants créé en mai 2005 élaborera un cadre intégré d'apprentissage des jeunes enfants et recommandera un programme d'apprentissage pour les enfants d'âge préscolaire d'ici mars 2006. Il recommandera également un programme unique d'apprentissage intégré pour les enfants âgés entre deux ans et demi et cinq ans d'ici décembre 2006. Ces recommandations constituent le fondement des directives à l'intention des exploitants et permettront d'offrir aux enfants davantage de possibilités de développement de haute qualité.

## Qualifications et formation du personnel des services de garde d'enfants

La qualité des services de garde d'enfants dispensés est en grande partie déterminée par les qualifications et l'expérience du personnel des services de garde. À cet égard, les résultats des projets de recherche ont montré de façon constante l'existence d'une forte corrélation entre de meilleurs résultats pour les enfants et la présence dans un service de garde d'un personnel plus scolarisé en mesure de dispenser des programmes de meilleure qualité.

En Ontario, chaque superviseur d'une garderie et au moins un éducateur par groupe d'âge d'enfants doivent avoir des qualifications reconnues en éducation de la petite enfance – normalement un diplôme attestant une formation de deux ans dans un collège communautaire – ou des qualifications universitaires équivalentes et, dans le cas des superviseurs, une expérience de travail de deux ans dans une garderie. Dans d'autres provinces canadiennes, telles que le Québec, on exige que les deux tiers de l'ensemble du personnel des garderies titulaires d'un permis aient un diplôme collégial ou universitaire en éducation de la petite enfance.

Le directeur de chaque bureau régional du ministère est tenu d'évaluer et d'approuver par écrit les compétences du superviseur de chaque garderie, et une copie de cette lettre doit être versée au dossier d'agrément de la garderie en question. L'examen d'un échantillon des dossiers d'agrément nous a permis de constater que les lettres exigées étaient absentes dans 10 % des dossiers.

En outre, même si le ministère exige que chaque garderie ait des politiques et des procédures écrites sur la formation et le perfectionnement du personnel, aucune exigence minimale n'a été établie en ce qui a trait aux possibilités de formation et de perfectionnement qui doivent être offertes. Nous avons constaté qu'en Colombie-Britannique, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve, les membres du personnel des garderies titulaires d'un permis qui ont une formation en éducation de la



petite enfance doivent satisfaire à des exigences en matière de perfectionnement professionnel.

Nous avons également constaté que d'autres facteurs influent sur la qualité des éducateurs, notamment les iniquités de financement (sujet discuté plus en détail aux sections Places subventionnées et Subventions salariales) qui ont donné lieu à des salaires relativement bas dans certains centres, les difficultés de recrutement et de conservation du personnel et le roulement élevé des éducateurs. À cet égard, un GSMF a constaté que la tendance à remplacer des éducateurs de la petite enfance formés par des employés non formés était à la hausse.

## RECOMMANDATION

Pour aider à faire en sorte que les services de garde d'enfants fournis en Ontario soient de haute qualité, le ministère doit :

- évaluer et approuver les qualifications en éducation de la petite enfance et l'expérience de travail des superviseurs de garderie et documenter de façon appropriée que tous les superviseurs de garderie ont la formation et l'expérience requises;
- envisager l'opportunité d'établir des exigences minimales en matière de formation ou d'expérience de travail, ou les deux, pour les autres employés de garderie sans formation en éducation de la petite enfance ou qualifications équivalentes;
- élaborer des directives sur le perfectionnement professionnel continu des employés de garderie.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord pour dire qu'il est essentiel d'offrir des services de garde d'enfants de qualité si nous voulons créer un système d'apprentissage et de garde pour les jeunes enfants qui offre aux enfants les meilleures chances de succès à l'avenir. En vertu de l'actuelle *Loi sur les garderies*, chaque groupe d'enfants doit avoir un

éducateur ayant des qualifications reconnues en éducation de la petite enfance ou une formation équivalente. Cette exigence fait en sorte qu'au minimum, près de la moitié du personnel d'une garderie devrait posséder les qualifications requises.

Les bureaux régionaux du ministère ont reçu la directive d'examiner leurs procédures d'approbation par le directeur des superviseurs de garderie et de remédier aux situations où la documentation appropriée n'a pas été versée au dossier. En outre, cette exigence sera ajoutée à la liste de contrôle relative à l'agrément.

L'initiative Meilleur départ s'attaque aux questions liées aux qualifications du personnel et au perfectionnement professionnel des employés de garderie dans le cadre des travaux du Comité de spécialistes sur la qualité et les ressources humaines créé en mai 2005.

Par ailleurs, le ministère va de l'avant avec la création d'un Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance pour élaborer des normes professionnelles élevées et appuyer la prestation de services de garde de qualité.

## Agrément et inspections

En vertu de la *Loi sur les garderies*, le ministère est responsable de la délivrance des permis à toutes les garderies qui assurent la garde de plus de cinq enfants de moins de 10 ans. Les permis doivent être émis avant le début de l'exploitation des services de garde et tous les ans par la suite. Avant de délivrer ou de renouveler un permis, le ministère doit effectuer une inspection officielle aux fins d'agrément. Il s'agit essentiellement de visiter les services de garde et de remplir une liste de contrôle élaborée par le ministère, qui prévoit l'examen, par exemple, des installations physiques, des ratios employé-enfants, des pratiques en matière de nutrition et des politiques et procédures des garderies. Nous

avons été informés que le ministère utilise également cette liste de contrôle pour évaluer la qualité des services fournis.

D'après notre examen du processus annuel d'agrément et des listes de contrôle remplies aux fins d'agrément, le processus en question ne permettait pas d'évaluer efficacement la qualité des services dispensés. Nous avons en particulier constaté ce qui suit :

- Même si la liste de contrôle de 39 pages comprenait 116 points à vérifier, nous avons constaté que l'ensemble de l'inspection d'agrément prenait seulement 4,5 heures en moyenne, ce qui comprend le temps consacré à remplir la liste de contrôle.
- Dans de nombreux cas, l'information notée sur la liste de contrôle se limitait à un crochet tracé dans une des trois colonnes : oui, non ou s. o. Aucun critère ni aucune directive n'étaient fournis pour évaluer chaque point de la liste de contrôle. Dans la plupart des cas, nous n'étions pas en mesure de déterminer quel travail avait été fait, le cas échéant, pour en arriver à cette décision. Nous avons également constaté que, dans certains cas, les points de la liste de contrôle n'avaient pas été remplis ou que la documentation était contradictoire. Parfois, un crochet apparaissait dans plus d'une colonne et aucune explication n'était fournie. Dans un bureau régional, nous n'avons trouvé aucun document prouvant que le personnel de supervision avait examiné et approuvé les listes de contrôle remplies.
- Bien que nous ayons noté une réduction des délais d'exécution des inspections aux fins d'agrément, nous avons également constaté que la majorité des inspections étaient menées quelques semaines avant ou après la date d'expiration du permis de l'exercice précédent. Ainsi, le moment des inspections était prévisible et les conditions observées au moment de l'inspection pourraient donc ne pas correspondre aux condi-

tions d'exécution du programme qui avaient prévalu durant tout l'exercice.

- Les employés responsables de la fonction d'agrément au ministère ne sont pas tenus de posséder de qualifications formelles en éducation de la petite enfance, et ils n'en ont pas dans de nombreux cas. Ainsi, nous doutons qu'ils aient les connaissances techniques nécessaires pour mener des inspections aux fins d'agrément, particulièrement en raison de l'absence de critères ou de directives fournis par le ministère, comme nous l'avons noté précédemment. Nous avons constaté que, dans d'autres provinces ou territoires au Canada, tels que le Nouveau-Brunswick, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, les employés responsables de la fonction d'agrément doivent être titulaires d'un grade ou d'un diplôme en éducation de la petite enfance. En outre, tous les employés responsables de l'octroi de permis avec qui nous avons parlé ont mentionné le besoin de recevoir une formation sur les enjeux actuels et les pratiques exemplaires en matière de services de garde d'enfants.
- Puisque la dernière mise à jour de l'actuelle liste de contrôle aux fins d'agrément remonte à avril 2000, les nouvelles exigences n'ont pas été incorporées, comme nous l'avons mentionné précédemment.

## RECOMMANDATION

Pour améliorer l'efficacité du processus d'inspection annuelle aux fins d'agrément et aider à évaluer la qualité des services dispensés par les garderies titulaires d'un permis, le ministère doit s'assurer que :

- le moment où sont menées les inspections annuelles aux fins d'agrément est moins prévisible;
- le travail effectué durant les inspections annuelles aux fins d'agrément, en raison de sa nature et de sa portée, permet d'évaluer la qualité des services et que ce travail est adéquatement documenté;

- les inspections annuelles aux fins d'agrément sont menées par des employés qualifiés possédant un grade ou un diplôme en éducation de la petite enfance ou des qualifications et une expérience équivalentes.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les mesures à prendre pour soutenir la fonction d'agrément comprennent :

- la mise à jour de la liste de contrôle aux fins d'agrément pour inclure d'autres points à évaluer;
- la mise à jour des manuels sur l'octroi de permis pour appuyer la liste de contrôle et fournir des directives additionnelles sur les exigences en matière de documentation et d'évaluation de la conformité.

La question de l'évaluation de la qualité des programmes de services de garde d'enfants, au-delà des éléments de base déjà évalués au cours du processus d'agrément, sera abordée dans le cadre de l'initiative Meilleur départ. Les comités de spécialistes de l'initiative Meilleur départ devraient formuler des recommandations d'ici décembre 2006.

Une formation sur les pratiques exemplaires à l'intention des employés responsables de l'octroi de permis a été fournie en janvier 2004. D'autres formations sur la mise en œuvre de l'initiative Meilleur départ seront offertes prochainement. Le ministère appuie une approche générique à l'égard des qualifications des employés responsables de l'octroi de permis qui vise à repérer les compétences de base requises pour occuper ce poste. Les régions offrent un encadrement et un appui continu. Des mécanismes informels sont également en place à l'échelle de la province pour mettre en commun les pratiques exemplaires en matière d'inspection de services de garde et de documentation des résultats.

## Incidents graves

La *Loi sur les garderies* exige que tous les fournisseurs de services de garde d'enfants titulaires d'un permis signalent au ministère dans les 24 heures tout incident grave subi par un enfant dont ils ont la garde. Les incidents graves comprennent les blessures ou les mauvais traitements infligés aux enfants qui leur ont été confiés, tels que des coupures et des ecchymoses, la contrainte d'un enfant et la violence verbale et psychologique. Un rapport de suivi par écrit détaillant les mesures correctrices qui seront prises doit être envoyé au ministère et examiné par celui-ci dans les cinq jours ouvrables suivant l'incident.

D'après notre examen des dossiers d'incidents graves conservés dans les bureaux régionaux que nous avons visités :

- Un tiers des incidents graves avaient été signalés après le délai de signalement de 24 heures. En moyenne, les incidents avaient été signalés environ sept jours après l'expiration du délai de signalement.
- Pour près de la moitié des dossiers examinés, les rapports de suivi des incidents graves ont été déposés après l'expiration du délai requis de sept jours ouvrables. En moyenne, les rapports ont été déposés 88 jours après la date de l'incident. Dans le cas d'un bureau régional, environ 30 % des rapports ont été déposés 200 jours ou plus après la date de l'incident. Ainsi, il n'y a aucune assurance que les mesures correctrices nécessaires sont prises en temps opportun.

## RECOMMANDATION

Conformément à sa propre politique, le ministère doit s'assurer que :

- tous les incidents graves qui surviennent dans les garderies sont signalés dans le délai requis de 24 heures;
- les rapports de suivi des incidents graves sont reçus et examinés et que, s'il y a lieu, les

mesures correctrices à prendre sont approuvées en temps opportun.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les exploitants ont comme responsabilité principale de d'abord signaler les incidents graves au ministère, puis de fournir des rapports de suivi. Le ministère continuera à travailler étroitement avec les exploitants pour qu'ils satisfassent aux exigences de sa politique sur le signalement des incidents graves.

Les bureaux régionaux ont reçu la directive d'examiner leurs pratiques actuelles pour améliorer leur capacité de repérer et de suivre les dossiers d'incidents graves qui ne respectent pas les échéanciers fixés par le ministère et pour surveiller l'activité de suivi. Ils doivent faire rapport à l'automne 2005 sur les domaines abordés et les mesures prises pour améliorer la situation. Les bureaux régionaux ont également reçu la directive de commencer à mener des vérifications au hasard pour vérifier si les exploitants se conforment aux exigences du ministère en matière de signalement des incidents graves.

Le ministère, en partenariat avec les exploitants, met également à l'essai une approche automatisée de signalement des incidents graves qui permettrait de fournir des données précises et à jour sur le statut de tous les cas d'incidents graves.

## FINANCEMENT

### Places subventionnées

Les places subventionnées sont principalement destinées aux enfants dont les parents sont dans le besoin. Par parent dans le besoin, le ministère entend :

- toute personne admissible à un soutien au revenu en vertu du Programme ontarien de sou-

tien aux personnes handicapées, de la *Loi sur les prestations familiales* ou de la *Loi sur le programme Ontario au travail*; ou

- toute personne qui pour l'une ou l'autre des raisons suivantes – fardeau financier, incapacité d'obtenir un emploi régulier, absence dans la famille d'une personne responsable de pourvoir aux besoins de celle-ci, maladie, invalidité ou âge avancé – n'a pas les ressources financières nécessaires pour faire garder son ou ses enfants dans une garderie ou une résidence privée, suivant les lignes directrices du ministère.

Lorsque l'admissibilité des parents à une place subventionnée est déterminée, les parents peuvent choisir de placer leur enfant dans toute garderie de leur région où une place subventionnée est disponible (la disponibilité des places est discutée plus en détail à la section sur les listes d'attente).

L'admissibilité aux places subventionnées est fonction de la composition de la famille, du revenu mensuel, des besoins budgétaires et des liquidités du requérant de place subventionnée, d'après les lignes directrices du ministère pour calculer le revenu disponible (*Guidelines for the Determination of Available Income*). Lorsqu'ils mettent en application cette ligne directrice, les GSMF peuvent faire preuve de discernement au moment d'établir les limites admissibles maximales dans le cas de dépenses déductibles qui dépendent de conditions locales. Par exemple, un GSMF peut autoriser des dépenses déductibles accrues parce que les coûts de loyer dans sa région peuvent être plus élevés qu'ailleurs dans la province.

Dans nos trois précédentes vérifications de l'activité relative aux services de garde d'enfants (voir les rapports annuels de 1989, de 1995 et de 1999), nous avons formulé un certain nombre de préoccupations concernant l'exercice de discernement dans la détermination des limites de dépenses autorisées au moment d'évaluer l'admissibilité aux places subventionnées. Même si le ministère était de façon générale d'accord avec nos constatations et nos recommandations précédentes et qu'il avait déclaré

que les mesures correctrices nécessaires seraient prises pour assurer une meilleure uniformité à l'échelle de la province, nous avons encore observé de grandes différences entre les limites de dépenses discrétionnaires qui, à notre avis, ne sont pas justifiées par les conditions locales. Voici des exemples tirés de notre examen actuel des dossiers d'admissibilité et des résultats de notre enquête :

- les déductions mensuelles admissibles maximales pour le remboursement d'emprunts se situaient entre 100 dollars et 750 dollars;
- les déductions mensuelles admissibles maximales pour les couches se situaient entre 40 dollars et 150 dollars;
- les déductions admissibles maximales pour le coût réel des médicaments engagé si ceux-ci n'étaient pas couverts par un régime d'assurance-médicaments variaient de 125 dollars à 250 dollars;
- Les autres déductions diverses, qui s'appliquent dans la majorité des cas, correspondaient à un montant variant entre 10 % et 25 % du revenu net, avec des limites maximales variant entre 300 dollars et 800 dollars. Dans quelques cas, les limites étaient fixées à 25 % du revenu net sans plafond en dollars.

Ces grandes différences au chapitre des dépenses déductibles font en sorte que des parents se trouvant dans des situations semblables seront traités différemment selon l'endroit où ils habitent en Ontario.

Nous avons également observé que, puisque les données sur le revenu et les liquidités n'étaient pas correctement évaluées dans certains cas, le montant accordé pour financer les places subventionnées était plus élevé que ce qu'il aurait dû être. Même si chaque montant était petit, ils pourraient représenter collectivement un montant considérable.

À la suite de notre vérification de l'activité relative aux services de garde d'enfants de 1999, le ministère a adopté une politique en 2000 en vertu de laquelle les bureaux régionaux du ministère

sont tenus d'examiner chaque année 5 % des dossiers d'admissibilité des GSMF de leur territoire. Les examens visent à assurer que seuls les requérants admissibles bénéficient d'une place subventionnée et que le montant accordé pour financer les places subventionnées a été correctement calculé. Malgré l'existence de cette politique, nous avons constaté que les bureaux régionaux que nous avons visités n'avaient pas effectué les examens requis des dossiers de la majorité des GSMF de leur territoire au cours des deux dernières années. Dans un bureau régional, aucun dossier n'avait été examiné depuis l'adoption de la politique en 2000.

## RECOMMANDATION

Pour favoriser une plus grande uniformité et équité dans la détermination de l'admissibilité aux places subventionnées dans les services de garde de la province, le ministère doit :

- s'assurer que tout écart dans les limites de dépenses admissibles évaluées pour les requérants est raisonnable et clairement attribuable aux conditions locales;
- mener chaque année les examens requis des dossiers d'attribution des places subventionnées conformément à la politique du ministère, pour s'assurer que seuls les requérants admissibles bénéficient d'une place subventionnée et que le montant de la subvention a été adéquatement calculé.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère élabore actuellement un nouveau modèle de détermination de l'admissibilité aux places subventionnées fondé sur le revenu plutôt que sur une évaluation des besoins. L'évaluation de l'admissibilité aux places subventionnées en fonction du revenu sera un processus juste, transparent, équitable et uniforme à l'échelle de la province et devrait permettre de réduire considérablement les écarts.



Entre-temps, les bureaux régionaux ont reçu la directive d'examiner les politiques des gestionnaires des services municipaux fusionnés avant le début de l'automne pour confirmer que les écarts sur le plan des limites de dépenses sont conformes aux lignes directrices établies par le ministère.

Les bureaux régionaux ont également reçu la directive d'inclure un minimum de 5 % des dossiers d'attribution des places subventionnées dans les examens des programmes de 2006.

### Listes d'attente

Les enfants dont les parents sont jugés admissibles à une place subventionnée dans un service de garde, mais pour qui aucune place subventionnée n'est disponible au moment de l'évaluation, peuvent être placés sur une liste d'attente. Certaines listes d'attente sont tenues par et pour des garderies distinctes, alors que d'autres sont tenues par le GSMF pour l'ensemble des garderies présentes sur son territoire. Il n'y a pas d'approche standard de tenue des listes d'attente, et les bureaux régionaux du ministère ne reçoivent aucune information à cet égard. Ainsi, le ministère ne connaît pas le nombre d'enfants en attente d'une place subventionnée ni le nombre d'enfants qui attendent dans chacune des régions.

D'après les résultats de notre examen des renseignements sur les listes d'attente tenues par les GSMF, un grand nombre d'enfants étaient en attente d'une place subventionnée en garderie. Par exemple, dans deux des plus grands GSMF que nous avons visités, 4 400 et 4 000 enfants attendaient d'obtenir une place subventionnée en garderie, ce qui représentait 43 % et 12 % de tous les enfants inscrits dans une garderie titulaire d'un permis dans ces régions à ce moment. Les employés des GSMF nous ont indiqué qu'il était fréquent que des enfants attendent entre six mois et deux ans avant d'obtenir une place subventionnée.

Au cours de notre examen des dossiers d'un bureau régional, nous avons également constaté qu'un GSMF avait reçu 2,24 millions de dollars de nouveau financement en 2004-2005, dont 541 000 dollars pour créer 230 nouvelles places subventionnées, et ce, même si aucun enfant n'attendait une place dans ce territoire. L'affectation des fonds avait été examinée et approuvée par le bureau régional.

Nous croyons que les renseignements sur les listes d'attente, une fois recueillis et analysés, constitueraient une information additionnelle utile pouvant aider le ministère à repérer les endroits où les besoins sont les plus grands et l'aider à distribuer plus efficacement non seulement le financement ministériel existant, mais également le nouveau financement substantiel qui sera reçu du gouvernement du Canada.

## RECOMMANDATION

Le ministère doit recueillir de l'information sur le nombre d'enfants en attente d'une place subventionnée dans chaque territoire pour être en mesure d'évaluer plus efficacement les pressions au chapitre des services et de distribuer plus équitablement à la fois le financement ministériel et les importants fonds additionnels annoncés par le gouvernement du Canada.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

En vertu de la *Loi sur les garderies*, les gestionnaires des services municipaux fusionnés (GSMF) sont les agents de prestation de services de garde d'enfants responsables de la planification locale et de la gestion des ressources affectées, ce qui comprend l'élaboration de stratégies en vue de répondre aux besoins locaux en matière de services de garde d'enfants. Les besoins locaux sont déterminés par une variété d'approches, incluant la tenue de listes d'attente et l'analyse des données démographiques. À mesure que le niveau d'expertise des GSMF



augmente, le processus de planification locale devient de plus en plus sophistiqué.

Avant 2004, le processus ministériel d'affectation des fonds était en grande partie fondé sur les montants dépensés dans le passé, alors que le montant initial affecté était déterminé par une variété de facteurs, y compris la volonté des municipalités à partager les coûts, la capacité locale à soutenir l'élargissement des services et les listes d'attente locales.

Les facteurs tels que le nombre de familles à faibles revenus, la population d'enfants, le faible niveau de scolarité des parents, le nombre de familles pour lesquelles l'anglais est une langue seconde, la densité de la population et le taux de croissance de la population sont des indicateurs plus précis que les listes d'attente, et, depuis 2003-2004, le ministère a attribué tous les nouveaux fonds destinés aux services de garde d'enfants en se fondant sur ces facteurs.

### Subventions salariales

Le programme de subventions salariales a été lancé en 1987 pour majorer les salaires et les avantages sociaux des travailleurs en garderie et rendre les services de garde d'enfants agréés plus abordables pour les parents. Dans le cadre du programme, des fonds sont versés aux fournisseurs de services de garde pour majorer les salaires et les avantages sociaux des éducateurs, ce qui favorise la stabilité du personnel.

### Affectation des fonds

Le financement des subventions salariales comprend trois composantes distinctes instaurées entre 1987 et 1992 :

- *Subventions directes de fonctionnement (depuis 1987)* : Lorsque ces subventions ont été instaurées, leur calcul reposait sur la capacité d'accueil agréée d'un organisme et sur l'âge des enfants

qu'il servait. Les organismes sans but lucratif pouvaient toucher la totalité du montant calculé tandis que ceux à but lucratif ne touchaient que la moitié de ce montant.

- *Subventions pour la majoration des salaires (depuis 1991)* : Lorsque ces subventions ont été instaurées, leur calcul reposait sur le nombre d'employés permanents à temps plein et à temps partiel d'un organisme et seuls les organismes sans but lucratif y avaient droit.
- *Subventions d'appoint aux fournisseurs de services à domicile (depuis 1992)* : Ces subventions visaient à fournir une rémunération additionnelle aux fournisseurs de services de garde d'enfants à domicile travaillant pour des organismes sans but lucratif.

Durant l'exercice 1993-1994, le gouvernement a plafonné le financement des subventions salariales et, depuis ce temps, la distribution de ces subventions est fondée sur le financement attribué à ce moment. Ainsi, de façon générale, les organismes qui touchaient alors des subventions continuent d'en recevoir, alors que ceux qui n'en touchaient pas n'en reçoivent pas davantage maintenant.

Les organismes qui reçoivent une subvention pour la majoration des salaires doivent s'assurer que chaque employé touche une part raisonnable de la subvention totale. Depuis février 2000, le montant de la subvention distribuée pour chaque poste équivalent temps plein ne doit pas dépasser 9 533 dollars. Les organismes sont tenus chaque année de soumettre à leur GSMF une déclaration sur l'affectation des subventions salariales permettant de comparer les affectations totales de subventions salariales par rapport aux dépenses réelles. Lorsque le montant des subventions est supérieur à 20 000 dollars, l'organisme doit également fournir un rapport sur les fins spéciales et un état financier vérifié au GSMF, pour montrer que la subvention a été affectée aux fins prévues. Le défaut de se conformer à l'une des conditions du financement peut entraîner le recouvrement de la subvention et

l'inadmissibilité à des subventions futures pour la majoration des salaires.

Dans notre rapport sur la vérification de 1999, nous avons formulé un certain nombre de préoccupations concernant les subventions salariales et, malgré les engagements du ministère à donner suite à nos recommandations à ce moment, nous avons observé durant la présente vérification des problèmes semblables à ceux que nous avons repérés en 1999. En particulier, nous avons constaté que le programme de subventions salariales continuait à favoriser de grandes iniquités puisque les organismes qui touchaient des subventions salariales en 1993-1994, lorsque les subventions ont été plafonnées, ont continué de recevoir le même montant de financement même si leurs besoins à cet égard n'ont pas été évalués. Parallèlement, les organismes plus récents, qui n'existaient pas ou qui ne touchaient pas de subventions salariales en 1993-1994, se sont vu refuser tout financement pour subventionner les salaires des travailleurs de garderie. Il s'ensuit que les garderies établies depuis plus longtemps qui reçoivent des subventions salariales sont en mesure d'offrir de meilleurs salaires et donc d'attirer du personnel plus qualifié.

Nous avons également constaté que deux des trois plus importants GSMF que nous avons visités ne recevaient pas chaque année les calculs des subventions salariales que les organismes sont tenus de leur soumettre ou ne les examinaient pas. Ces GSMF ont plutôt continué de verser à chaque organisme le même montant de subvention année après année. Cette pratique contribue à offrir un financement qui est de moins en moins corrélé aux besoins. Par exemple, il est probable que certains organismes aient maintenant la garde d'enfants de groupes d'âge différents de ceux dont ils avaient la garde en 1993-1994. D'autres peuvent avoir réduit l'importance de leurs programmes sur le plan du nombre de places agréées ou du nombre de postes équivalents temps plein. Dans de tels cas, les subventions versées à ces organismes devraient être recalculées et minorées si nécessaire, alors qu'il serait peut-être

souhaitable que les subventions des organismes qui ont élargi leurs programmes soient augmentées.

## RECOMMANDATION

Pour aider à assurer la distribution équitable des subventions salariales entre les fournisseurs de services de garde d'enfants en Ontario, le ministère doit revoir les objectifs et le modèle du programme de subventions salariales pour faire en sorte que le financement versé soit fondé sur les besoins évalués et non sur l'historique des affectations.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les mesures suivantes ont été prises pour donner suite aux constatations du vérificateur général :

- communication envoyée aux gestionnaires des services municipaux fusionnés (GSMF) décrivant les attentes du ministère en matière de surveillance, ce qui comprend le calcul annuel du montant des subventions salariales déterminé par les garderies et la redistribution des subventions selon le cas et la tenue d'une liste des pressions liées aux subventions salariales;
- révision des exigences des programmes de services de garde d'enfants pour rappeler ces attentes aux GSMF.

Le ministère reconnaît que la majoration des salaires dans le secteur des services de garde d'enfants est un facteur essentiel au maintien d'un réseau de qualité. Dans le cadre de l'initiative Meilleur départ, le ministère continuera à s'attaquer à ce problème en consacrant des fonds additionnels pour offrir des subventions salariales qui peuvent entraîner une majoration des salaires des travailleurs de garderie œuvrant dans le réseau.

### Surveillance du financement des subventions

Dans notre rapport sur la vérification de 1999, nous avons formulé des préoccupations concernant la surveillance du financement des subventions salariales. À cette époque, le ministère avait indiqué que les GSMF seraient tenus d'exiger des fournisseurs de services de garde d'enfants qu'ils effectuent le rapprochement des subventions salariales reçues et des dépenses réelles, et d'obtenir la confirmation indépendante des renseignements fournis. Il avait également indiqué que les GSMF seraient tenus de procéder, au moins une fois par an, à l'examen d'échantillons choisis au hasard de l'utilisation des fonds. Durant la vérification actuelle, nous avons constaté que ce mécanisme de contrôle ne fonctionnait pas de façon satisfaisante. En particulier, nous avons observé les points suivants :

- Bien que les bénéficiaires d'une subvention doivent soumettre tous les ans une déclaration relative à l'affectation des subventions salariales (Wage Subsidy Utilization Statement) à leur GSMF, les déclarations que nous avons examinées ne contenaient pas suffisamment de détails pour permettre de déterminer si les subventions ont été dépensées conformément aux conditions imposées par le ministère pour l'octroi des fonds.
- Bien que les organismes qui reçoivent plus de 20 000 dollars soient tenus de soumettre un rapport vérifié sur les fins spéciales indiquant comment les subventions salariales ont été dépensées, en pratique, ces rapports ne sont pas reçus par le GSMF ou ne font pas l'objet d'une vérification, dans la majorité des cas.
- Bien que les GSMF soient tenus de soumettre un rapport au bureau régional du ministère certifiant que tous les rapports sur les fins spéciales préparés par les organismes ont été reçus, dans les faits, cette exigence n'était pas respectée.

Notre propre examen des dossiers de subventions salariales a révélé un certain nombre de cas

de non-conformité aux exigences de financement, notamment les suivants :

- Dans un cas, un employé d'une garderie a reçu une subvention salariale de 18 000 dollars en 2003 – presque le double du montant admissible maximal de 9 533 dollars.
- Dans un autre cas, un employé ayant un salaire de base de 49 678 dollars a reçu une subvention salariale de 4 278 dollars, alors qu'un autre employé qui travaillait le même nombre d'heures et avait un salaire de base de 18 818 dollars ne recevait aucune subvention salariale.

En l'absence de renseignements plus détaillés, d'examen de la distribution des subventions salariales et de rapports vérifiés sur les fins spéciales, il n'y a aucune assurance que les conditions de financement des subventions salariales sont respectées, y compris les exigences qui visent à ce que chaque employé reçoive une portion raisonnable de la subvention salariale et à ce qu'aucun employé ne reçoive plus que le montant admissible maximal de 9 533 dollars par année.

### RECOMMANDATION

Pour vérifier que les subventions salariales destinées aux travailleurs des garderies sont dépensées conformément aux exigences du programme, le ministère doit mettre en œuvre des procédures de supervision adéquates.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les mesures suivantes ont été prises pour donner suite aux constatations du vérificateur général :

- communication envoyée aux gestionnaires des services municipaux fusionnés (GSMF) portant sur les attentes du ministère en matière de reddition de comptes, incluant les rapports sur les fins spéciales préparés par les organismes, une liste du nombre d'enfants gardés à temps plein par groupe d'âge dans le cadre du nouveau calcul annuel des

subventions salariales et les examens systématiques des dossiers par le GSMF;

- révision des exigences des programmes de services de garde d'enfants pour rappeler ces attentes aux GSMF;
- directives données aux bureaux régionaux du ministère d'inclure un minimum de 5 % des dossiers de subventions salariales dans l'examen de leur programme en 2006.

### Présentation et approbation des budgets

L'administration centrale du ministère octroie chaque année des fonds à chacun des neuf bureaux régionaux pour couvrir les dépenses du programme de services de garde d'enfants. Nous avons été informés que les montants affectés étaient généralement déterminés en fonction des dépenses des années précédentes dans chaque région.

Les bureaux régionaux concluent ensuite des marchés de services avec leurs GSMF respectifs fondés sur les demandes de budget que chaque GSMF doit soumettre à son bureau régional avant le 31 mars. Ces demandes portent sur la période de janvier à décembre de la même année et devraient être examinées et approuvées avant le 30 juin de l'année en question.

Ensuite, les GSMF négocient et concluent des ententes d'achat de services avec les garderies qui dispensent des services ou offrent directement eux-mêmes des services de garde d'enfants.

Notre examen de ces processus a révélé que le ministère ne disposait pas de l'information dont il avait besoin pour vérifier si les montants approuvés en fin de compte et versés à chaque GSMF, puis aux différents organismes qui dispensent des services de garde d'enfants, étaient fondés sur les besoins réels. Nous avons ciblé les éléments ci-après comme étant des sujets nécessitant une attention particulière :

- Le ministère ne participe pas aux négociations entre les GSMF et les fournisseurs de services de

garde d'enfants ni aux ententes qui en résultent. Il ne reçoit pas non plus de renseignements sur les montants versés et les services dispensés par les différents organismes.

- Les demandes de budget présentées par les GSMF aux bureaux régionaux du ministère ne contenaient pas suffisamment d'information pour permettre de prendre des décisions éclairées en matière de financement. Par exemple, même si les demandes en général indiquaient le nombre d'enfants visés, elles n'indiquaient pas les groupes d'âge auxquels ils appartenaient, le nombre de familles à faibles revenus ou pour lesquelles l'anglais est une langue seconde ou le nombre d'enfants sur les listes d'attente. Ces renseignements peuvent avoir un effet important sur les coûts.

En fait, notre examen des renseignements détaillés sur les coûts et les services aux GSMF que nous avons visités, de même que d'autres données obtenues au moyen d'un questionnaire envoyé aux autres GSMF, a confirmé que les coûts des services de garde d'enfants variaient considérablement non seulement d'un groupe d'âge à l'autre, mais également d'une garderie à l'autre pour le même groupe d'âge (voir la figure 4).

**Figure 4 : Éventail des frais de garde d'enfants, selon la catégorie d'âge**

Source des données : Gestionnaires de services municipaux fusionnés sélectionnés.

Catégorie d'âge	Frais quotidiens les moins élevés (en dollars)	Frais quotidiens les plus élevés (en dollars)
Nourrissons (de 0 à 18 mois)	24	63
Tout-petits (de 18 à 30 mois)	20	75
Enfants d'âge préscolaire (de 30 mois à 5 ans)	17,5	75
Enfants d'âge scolaire (6 ans et plus)	8	60

- Il n'y avait aucune indication que le ministère évaluait les demandes de budget soumises par les GSMF pour vérifier si les fonds demandés étaient raisonnables et correspondaient à la valeur des services à offrir.
- Dans de nombreux cas parmi ceux que nous avons étudiés, les budgets soumis par les GSMF étaient examinés et approuvés longtemps après l'expiration du délai du 30 juin et, dans certains, après la fin de l'année civile. Dans ces cas, les GSMF pouvaient distribuer les fonds aux organismes de services de garde d'enfants sans avoir obtenu la confirmation de leurs propres budgets et du financement affecté. Ainsi, en cas de modification des montants alloués, les GSMF n'auraient pas beaucoup de temps, ou n'en auraient pas du tout, pour s'ajuster à une hausse ou à une baisse de financement.

## RECOMMANDATION

Pour s'assurer que les organismes qui dispensent des services de garde d'enfants reçoivent des fonds fondés sur le besoin relatif de chaque municipalité en matière de services de garde d'enfants subventionnés, le ministère doit :

- exiger que les gestionnaires des services municipaux fusionnés (GSMF) fournissent des renseignements suffisamment détaillés et pertinents pour lui permettre de prendre des décisions en matière de financement;
- évaluer d'un œil critique les demandes de budget afin que les montants de subvention approuvés correspondent à la valeur des services qui seront fournis par les organismes de prestation;
- examiner et approuver les demandes de budget dans les délais prévus.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère a formé un groupe consultatif qui comprend les gestionnaires des services municipaux fusionnés (GSMF) pour examiner les données sur les services de garde d'enfants demandées par le ministère avant la mi-octobre 2005, afin de s'assurer que ces données sont toujours pertinentes et utiles pour le ministère et les GSMF. De plus, des stratégies seront élaborées en vue d'améliorer les capacités du personnel des municipalités et du ministère à analyser et à utiliser plus efficacement les données demandées dans la planification des services et la distribution des ressources.

Les exigences revues et corrigées en matière de gestion des services de garde d'enfants seront distribuées aux bureaux régionaux du ministère et aux GSMF au cours de l'été 2005.

Conformément à la désignation des GSMF à titre d'agents de prestation en vertu de la *Loi sur les garderies*, le ministère croit que le plan de services de garde d'enfants et la demande de budget préparés par les GSMF fournissent suffisamment de détails pour lui permettre d'approuver les budgets au niveau du réseau.

Le ministère reconnaît que le système des places subventionnées est très dynamique et que la répartition des enfants, les coûts des places subventionnées et leur emplacement peuvent varier considérablement d'un quartier à l'autre. Cette réalité oblige souvent un GSMF à revoir les objectifs de planification fixés au départ. Ceci doit être fait en tenant compte des niveaux de financement approuvés.

Le ministère fixe des échéanciers selon le cycle d'activités du gouvernement. Ces échéanciers seront révisés pour tenir davantage compte du cycle d'activités du gouvernement et des processus d'approbation du financement par les GSMF. Tous les marchés de services prévoient que le financement continue à être versé au-delà des dates du marché et exigent que les niveaux des services soient maintenus jusqu'à la signature d'un nouveau contrat.



## Rapports trimestriels

Pour surveiller le rendement en cours d'exercice en fonction des objectifs convenus, les GSMF sont tenus de soumettre des rapports cumulatifs trimestriels des dépenses prévues et des dépenses réelles ainsi que des données sur les services, comme le nombre de familles et d'enfants profitant des services. Les trois premiers rapports trimestriels doivent être soumis 50 jours après la fin du trimestre visé et le dernier rapport, 65 jours après la fin de l'exercice. Dans le cadre de ces rapports, le ministère exige que les GSMF mettent en lumière et expliquent en détail les mesures qu'ils comptent prendre dans le cas de tout écart de plus de 10 % ou supérieur à 10 000 dollars entre les données financières prévues et les données financières réelles, et de plus de 5 % en ce qui concerne les données sur les services.

Pour près de la moitié des rapports trimestriels que nous avons examinés, nous avons constaté que les GSMF les avaient soumis après la date d'échéance, les retards allant de un à cinq mois et demi après la date d'échéance. En outre, dans un certain nombre de rapports examinés, les écarts entre les montants prévus et les montants réels étaient supérieurs à 10 % ou à 10 000 dollars en ce qui concerne les données financières et à 5 % en ce qui a trait aux données sur les services, et les GSMF n'avaient fourni aucune explication sur ces écarts ou, lorsqu'une explication était fournie, elle n'était pas suffisamment détaillée. Par exemple, dans un rapport trimestriel préparé par un GSMF, un total cumulatif depuis le début de l'exercice de 619 100 dollars est indiqué pour des « services informels de garde d'enfants », mais dans le rapport du trimestre suivant, on a indiqué pour le même poste un total cumulatif de 347 804 dollars, soit une baisse de 44 % par rapport au total original. Aucune explication documentée n'a été fournie, et il n'y avait aucune indication que le ministère avait procédé à un examen ou à un suivi pour connaître les raisons de cette baisse du total cumulatif.

Finalement, notre examen des dossiers aux bureaux régionaux du ministère a révélé que les descriptions des mesures à prendre pour réduire les écarts étaient habituellement des énoncés généraux qui n'indiquaient pas en détail quelles mesures précises devraient être prises. Par exemple, dans certains dossiers, on pouvait lire les énoncés suivants : « continuer à surveiller » ou « continueront à dépasser le niveau de financement provincial... ». À notre avis, ces énoncés ne constituent pas des descriptions adéquates des mesures à prendre pour réduire les écarts entre les données prévues et les données réelles.

### RECOMMANDATION

Pour faciliter l'évaluation du rendement des gestionnaires des services municipaux fusionnés (GSMF) en fonction des objectifs convenus en ce qui concerne le financement destiné à la prestation de services de garde d'enfants, le ministère doit s'assurer que :

- les rapports trimestriels préparés par les GSMF sont reçus et examinés dans les délais requis;
- tous les écarts importants entre les montants budgétés et les montants dépensés ont été expliqués de façon satisfaisante et que les mesures correctrices requises ont été déterminées.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les régions ont reçu la directive d'appliquer la politique existante sur les sanctions lorsque les gestionnaires des services municipaux fusionnés (GSMF) remettent en retard certains documents, tels que les rapports trimestriels. La politique sur les sanctions prévoit un processus progressif permettant aux bureaux régionaux d'obtenir des GSMF les documents en retard.

Le ministère reconnaît la nécessité d'une utilisation plus uniforme des outils existants de détermination, d'analyse et de suivi des écarts



repérés dans les rapports trimestriels préparés par les bureaux régionaux. Ainsi, pour l'exercice 2005-2006, la trousse des pratiques opérationnelles du ministère comprend un format électronique normalisé qui fait intervenir une analyse de l'écart et la création d'un plan d'action pour corriger cet écart. La formation sur l'utilisation de la nouvelle trousse a commencé en mars 2005.

Le cadre de gouvernance et de responsabilisation du ministère comprend une liste de contrôle du cycle opérationnel des paiements de transfert portant sur les activités à terminer en vue de définir les attentes et les priorités en matière de gestion du système de services, d'établir les budgets, de négocier les marchés de services et de surveiller le rendement.

### Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes

Tous les GSMF sont tenus de présenter au ministère un Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes (RADRP) de même qu'un état financier vérifié, au plus tard quatre mois après la fin de l'exercice. Le RADRP devrait servir à rapprocher le budget approuvé et les dépenses réelles du bénéficiaire pour repérer tout excédent ou déficit des programmes financés par le ministère. Conformément à sa politique, le ministère doit entreprendre le recouvrement des excédents de financement au plus tard 12 mois après la fin de l'année civile en cause et le mener à terme dans un délai de 24 mois.

Notre examen d'un échantillon de RADRP a révélé que près des deux tiers avaient été soumis après la date d'échéance, avec un retard variant de un mois à plus de sept mois. En outre, nos préoccupations étaient semblables à celles que nous avions formulées en 1999, particulièrement en ce qui concerne l'efficacité limitée du processus. Pour la moitié environ des RADRP que nous avons exami-

nés durant la présente vérification, l'état financier vérifié consolidé connexe ne renfermait pas suffisamment de détails ou n'était pas accompagné de notes annexées qui auraient permis de repérer les dépenses inopportunes ou non admissibles ou de rapprocher les données de l'état financier vérifié et les dépenses réelles indiquées dans le RADRP.

### RECOMMANDATION

Pour repérer plus efficacement les excédents financiers et les dépenses inappropriées ou non admissibles, le ministère doit s'assurer que les états financiers vérifiés qui accompagnent les Rapprochements annuels des dépenses relatives aux programmes (RADRP) contiennent suffisamment de détails pour permettre de repérer les dépenses liées aux services de garde d'enfants et le rapprochement des données de l'état financier et des dépenses réelles indiquées dans le RADRP.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère tiendra compte de la recommandation de la vérification lorsqu'il examinera les exigences actuelles liées au RADRP pour déterminer si les RADRP et les états financiers vérifiés sont suffisamment détaillés. Les bureaux régionaux continueront à travailler avec les gestionnaires des services municipaux fusionnés en vue de respecter les échéanciers et de satisfaire aux exigences en matière de vérification indépendante des dépenses.

### SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA GESTION

Tous les renseignements sur les dépenses et les services de garde d'enfants sont conservés dans le système d'information sur la gestion et les services (SIGS) du ministère. Chaque trimestre, le personnel des bureaux régionaux entre les données reçues

des GSMF dans le SIGS. Les directeurs des bureaux régionaux sont tenus de confirmer par écrit à la direction générale du ministère que les données entrées dans le système sont complètes et exactes.

Les renseignements contenus dans le SIGS sont uniquement présentés sous forme de résumés totaux – par exemple, le nombre total d'équivalents temps plein, le nombre d'enfants profitant d'une place subventionnée, les coûts totaux de ces services, le montant total des subventions salariales versées. Ces totaux ne fournissent aucune information sur la catégorie d'âge des enfants servis ou sur les coûts des services connexes pour ces catégories, ni même sur le nombre de garderies qui reçoivent une subvention salariale. Le ministère ne recueille pas ce type de données détaillées. En ayant accès à des données sur le nombre d'enfants servis, les coûts quotidiens par catégorie d'âge et le montant des subventions salariales versées, le ministère serait davantage en mesure de prendre des décisions éclairées en matière de financement, d'évaluer les écarts repérés entre les services ou les coûts prévus et les coûts réels, et d'évaluer le rendement des GSMF.

### RECOMMANDATION

Le ministère doit s'assurer que les données saisies dans son système d'information sur la gestion et les services (SIGS) portant sur les services de garde d'enfants sont suffisamment détaillées pour lui permettre de prendre des

décisions éclairées en matière de financement et, par la suite, de repérer les écarts importants entre les coûts prévus et les coûts réels.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le système d'information sur la gestion et les services permet d'effectuer des comparaisons d'une année à l'autre des données d'un système pour repérer les tendances et soutenir la planification à l'échelle provinciale et régionale, au lieu de soutenir la gestion des fonds en cours d'exercice, ce qui se fait principalement à l'échelle régionale en fonction des rapports trimestriels et des explications des écarts soumis par le gestionnaire des services municipaux fusionnés (GSMF).

Les GSMF utilisent le système de gestion des services de garde d'enfants de l'Ontario pour gérer le réseau de services de garde d'enfants à l'échelle de chaque GSMF. Ce système contient des renseignements détaillés sur les places subventionnées, les subventions salariales et d'autres éléments du réseau. En partenariat avec le ministère, ce système sera régulièrement actualisé. On travaille à l'heure actuelle à une mise à jour du système qui fera en sorte de mettre en relation chaque GSMF avec le ministère, ce qui permettra à celui-ci d'accéder directement aux données contenues dans le système. Ce lien sera mis en place d'ici juin 2006.