

Activité relative aux services de garde d'enfants

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.04 du *Rapport annuel 2005*

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*. Les principales responsabilités associées à l'Activité comprennent l'inspection, l'agrément et la surveillance des exploitants de services de garde qui accueillent plus de cinq enfants, afin de promouvoir la prestation de services de qualité et d'assurer la santé et la sécurité des enfants pris en charge. Cependant, ce sont surtout les 47 gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) qui gèrent et coordonnent le financement et les programmes sur leur territoire respectif.

Le Ministère subventionne les coûts des services de garde d'enfants dont les parents sont dans le besoin (sous réserve du financement disponible); fournit une aide financière supplémentaire pour la garde des enfants ayant des besoins spéciaux; et octroie des fonds aux centres de ressources communautaires qui offrent différents programmes à l'intention des parents et des

enfants. Les dépenses engagées par le Ministère au titre de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants s'élevaient à 703,7 millions de dollars en 2006-2007 (575,4 millions en 2004-2005). Le Ministère finance 80 % des coûts de l'Activité et les municipalités couvrent les 20 % qui restent, les frais administratifs étant divisés à parts égales.

En 2005, nous avons conclu que, pour s'assurer que les garderies titulaires d'un permis offraient aux enfants des occasions adéquates d'apprentissage et de développement physique et social, le Ministère devait définir plus précisément les objectifs du programme, les communiquer plus efficacement aux garderies, et surveiller et évaluer systématiquement leur mise en œuvre. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- L'Ontario n'avait 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 fournissaient peu de directives précises aux

personnes qui dispensent des services de garde. Les directives fournies se prêtaient à une interprétation élargie et ne reflétaient pas toujours les mises à jour essentielles.

- Même si une réduction des délais d'inspection aux fins d'agrément avait été observée depuis notre dernière vérification, les outils utilisés par les employés du Ministère pour évaluer l'exécution des programmes obligeaient ces employés à faire preuve d'un degré important de discernement et d'interprétation. De nombreux employés du Ministère responsables de l'agrément et de la surveillance des programmes n'avaient pas de formation ou d'expérience équivalente en éducation de la petite enfance et auraient donc bénéficié de directives additionnelles.
- Les listes de contrôle utilisées par le Ministère lors de l'inspection d'agrément annuelle des garderies couvraient les questions de santé et de sécurité, mais elles ne permettaient pas d'évaluer adéquatement la qualité des soins ou les possibilités de développement offertes.
- Les iniquités de financement ont donné lieu à des salaires relativement bas dans certains centres, à des difficultés de recrutement et de maintien en poste du personnel et à un roulement élevé des intervenants, ce qui fait augmenter le risque que la qualité des services de garde ne soit pas uniforme 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 de garantir que les paiements de transfert aux GSMR se fondaient sur une évaluation appropriée de renseignements financiers et opérationnels suffisamment détaillés et qu'ils faisaient l'objet d'un contrôle adéquat.

Bon nombre des constatations et recommandations sur les questions de financement figurant dans notre rapport de 2005 étaient semblables à celles des rapports de 1999 et 1995. Malgré son engage-

ment antérieur à prendre des mesures correctives, le Ministère n'était pas allé assez loin.

État actuel des recommandations

Selon les renseignements fournis par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, des progrès ont été faits dans la mise en œuvre de nos recommandations de 2005 concernant la qualité des programmes. Cependant, bien que certaines mesures aient été prises pour donner suite à nos recommandations relatives au financement des programmes et aux rapports connexes, il reste encore beaucoup à faire à cet égard. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

QUALITÉ DES PROGRAMMES

Élaboration d'un programme éducatif et directives à l'intention des intervenants

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.

État actuel

Le Ministère a établi un Groupe d'étude sur le programme d'apprentissage de la petite enfance, composé de professionnels œuvrant dans les secteurs de l'éducation de la petite enfance et de l'éducation structurée en Ontario. Ce groupe s'inscrit dans le cadre de la Stratégie Meilleur départ du

Ministère, lancée en 2004 pour que tous les jeunes enfants de l'Ontario et leurs familles aient accès à des expériences d'apprentissage de qualité éclairées par les constats de la recherche. La stratégie vise à promouvoir l'apprentissage et le sain développement des jeunes enfants de la province afin de les préparer à réussir à l'école dès leur entrée en première année.

Le groupe a fait des recherches et des travaux de base et élaboré un cadre pour l'éducation de la petite enfance sur lequel les organismes et groupes consultatifs provinciaux ont été consultés à l'automne 2006. Un rapport final incluant des recommandations, intitulé *L'apprentissage des jeunes enfants à la portée de tous dès aujourd'hui : Un cadre d'apprentissage pour les milieux de la petite enfance de l'Ontario*, a été publié en décembre 2006. Ce rapport guide l'élaboration des programmes d'enseignement dans les milieux de la petite enfance de l'Ontario.

Nous avons appris que la ministre avait rencontré le groupe d'étude afin de discuter du rapport et de ses nombreuses recommandations. Celles-ci n'avaient pas encore été mises en œuvre au moment de notre suivi, mais le Ministère nous a informés qu'il était en train d'élaborer une stratégie d'engagement afin de promouvoir l'importance de *L'apprentissage des jeunes enfants à la portée de tous dès aujourd'hui*.

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

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.

État actuel

Comme nous le faisons remarquer dans notre *Rapport annuel 2005*, 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. En décembre 2005, les bureaux régionaux ont reçu pour directive de passer en revue leurs procédures d'approbation et, en juin 2006, on leur a demandé d'examiner 5 % des dossiers afin de vérifier si les superviseurs possédaient les compétences et l'expérience requises pour travailler dans une garderie et si la documentation à l'appui avait été versée au dossier.

Les bureaux régionaux ont rendu compte des résultats de leur examen en décembre 2006. Leurs rapports indiquaient que tous les bureaux régionaux avaient mis en place des procédures pour l'approbation des superviseurs des garderies de district, et que la plupart des dossiers examinés contenaient l'approbation requise du directeur. Durant la même période, la liste de contrôle utilisée par le Ministère lors des inspections d'agrément des garderies et des organismes a été révisée afin d'intégrer un examen des procédures et des dossiers au processus d'agrément annuel.

En mars 2007, le Groupe d'étude sur la qualité et les ressources humaines a publié un rapport, intitulé *Investir dans des services de qualité : Politiques, personnes responsables des enfants, programmes et parents*, dans le cadre de la Stratégie Meilleur départ du Ministère. Un des objectifs fixés par ce rapport, que le Ministère a reçu et approuvé, est

d'élaborer, d'ici 2008-2009, des normes de qualité à l'échelle provinciale pour les programmes d'apprentissage et de garde de la petite enfance, y compris des recommandations concernant les exigences sur le plan des études pour les personnes responsables des enfants.

Le gouvernement de l'Ontario a récemment adopté une loi portant création de l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance, qui établira des normes professionnelles applicables aux membres de cette profession en Ontario et aidera à s'assurer que les enfants qui participent à des programmes d'apprentissage et de garde de la petite enfance en Ontario sont entre les mains de professionnels qualifiés.

Agrément et inspections

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.*

État actuel

Nous avons constaté que les inspections annuelles aux fins d'agrément étaient généralement menées avant l'expiration du permis de la garderie ou de l'organisme. Cependant, au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas donné suite à notre recommandation de mener les inspections à des moments

moins prévisibles, déclarant que sa priorité était de respecter les délais.

Le Ministère a apporté certaines améliorations à la conduite et à la documentation des inspections annuelles aux fins d'agrément depuis notre dernière vérification. Il a notamment révisé les listes de contrôle afin de prévoir la vérification de la conformité aux nouvelles lois telles que la *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable* et la *Loi favorisant un Ontario sans fumée*, ainsi qu'aux nouvelles politiques comme celles concernant les besoins nutritionnels et la déclaration des maladies infectieuses. Il ne s'était pas encore penché expressément sur l'évaluation de la qualité des programmes, car les inspections actuelles visent uniquement à vérifier si les fournisseurs de services répondent aux exigences minimales énoncées dans la *Loi sur les garderies*.

Nous avons également constaté que les compétences requises des employés responsables de l'agrément n'avaient pas changé. Ces employés ne sont toujours pas tenus de posséder – et, dans bien des cas, ne possédaient pas – des compétences formelles en éducation de la petite enfance. Le Ministère continuera néanmoins de leur offrir une formation et un soutien dans ce domaine.

Incidents graves

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.*

État actuel

Depuis notre vérification de 2005, les bureaux régionaux ont reçu pour directive d'examiner leurs procédures de déclaration des incidents graves et

de procéder à des contrôles ponctuels dans le cadre des inspections d'agrément de 2006. Au moment de notre suivi, le Ministère avait lancé un projet pilote dans le cadre duquel un fournisseur de services agréé pouvait faire directement rapport au Ministère en passant par le Web, ce qui aidait à accélérer la présentation des rapports.

Nous avons examiné un échantillon de rapports d'incidents graves et constaté qu'en général, le Ministère recevait et examinait les rapports et approuvait les mesures correctives nécessaires en temps opportun.

FINANCEMENT

Places subventionnées

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.*

État actuel

En janvier 2007, le Ministère a adopté un nouveau modèle de détermination de l'admissibilité aux places subventionnées, qui est fondé sur le revenu plutôt que sur les besoins comme dans le passé. Cette nouvelle approche répond à nos préoccupations concernant les écarts dans les limites de dépenses applicables aux requérants dont on détermine l'admissibilité à des places subventionnées.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers selon le nouveau modèle de détermination de l'admissibilité et constaté que seuls les requérants admissibles bénéficiaient d'une place subventionnée et que le montant des subventions octroyées était correctement déterminé.

Listes d'attente

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.

État actuel

Le Ministère n'a pas donné suite à notre recommandation concernant l'établissement de listes d'attente pour des places subventionnées, ce qui l'aiderait à déterminer comment distribuer les fonds. Il a toutefois indiqué que les gestionnaires des services municipaux regroupés seraient tenus d'élaborer des politiques sur l'établissement de telles listes d'attente d'ici le 1^{er} janvier 2008.

Subventions salariales

Affectation des fonds

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'histoire des affectations.

État actuel

Pour donner suite à cette recommandation et faire en sorte que le financement versé aux fournisseurs

de services soit fondé sur les besoins, le Ministère a diffusé une nouvelle ligne directrice sur les subventions salariales en mai 2006. Cette ligne directrice stipule que les fournisseurs de services doivent fonder leurs demandes de subventions sur les coûts de dotation et le nombre d'enfants pris en charge.

Nous avons examiné un échantillon de subventions salariales octroyées conformément à la nouvelle ligne directrice et constaté que les fournisseurs de services utilisaient effectivement la nouvelle formule requise, mais que les montants octroyés étaient encore basés sur les subventions antérieures.

Surveillance du financement des subventions

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.

État actuel

En décembre 2005, les bureaux régionaux ont reçu pour directive de passer en revue 5 % des dossiers de subventions salariales de leurs gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR). Ces examens avaient généralement été faits, mais la documentation existante ne permettait pas de déterminer si les subventions salariales avaient été dépensées conformément aux exigences du programme.

De plus, comme au moment de notre vérification de 2005, les GSMR ne certifiaient pas au Ministère que les rapports requis sur les subventions salariales, qui sont censés indiquer comment ces subventions ont effectivement été dépensées, avaient été reçus de leurs fournisseurs de services. La surveillance que le Ministère exerce sur le programme de subventions salariales reste donc limitée.

Nous avons été informés que des fonds d'amélioration des salaires avaient été versés aux GSMR

et aux conseils d'administration de district des services sociaux en 2006-2007 et 2007-2008. Nous avons examiné l'utilisation qu'un GSMR avait faite de ces fonds en 2006-2007 et constaté qu'au lieu de s'en servir pour améliorer le salaire du personnel, il avait réduit les frais demandés aux parents, ce que le GSMR jugeait plus important.

Présentation et approbation des budgets

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 regroupés (GSMR) 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.*

État actuel

Pour aider à s'assurer que le financement versé aux organismes se fonde sur le besoin relatif, le Ministère avait révisé les renseignements que les organismes étaient censés lui fournir et avait élaboré de nouvelles feuilles de travail sur les revenus et les dépenses à remplir dans le cadre du processus budgétaire annuel pour 2006-2007 et les exercices subséquents. Cependant, au moment de notre suivi, les modifications apportées par le Ministère au processus budgétaire annuel ne tenaient pas compte de nos recommandations, pour les raisons suivantes :

- Plus de la moitié des organismes examinés n'avaient pas fourni les nouveaux renseignements demandés sur les services et n'avaient

pas rempli les feuilles de travail sur les revenus et les dépenses;

- Il n'y avait toujours pas de preuves que les demandes de budget reçues avaient été examinées;
- De nombreux organismes continuaient de recevoir l'approbation budgétaire définitive après la fin de l'exercice visé.

Le Ministère nous a informés qu'en 2007-2008, il offrirait au personnel responsable des programmes et des finances une formation plus poussée sur le processus de présentation des demandes de budget qui mettrait l'accent sur les activités associées à la fonction de contrôleur, la diligence raisonnable et la responsabilisation.

Rapports trimestriels

Recommandation

Pour faciliter l'évaluation du rendement des gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) 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 GSMR 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.*

État actuel

Nous avons examiné le processus de présentation des rapports trimestriels et constaté que la plupart des rapports étaient encore reçus en retard, et que certains accusaient même un retard de plus de six mois. Nous avons également remarqué que, malgré la directive les enjoignant d'imposer des sanctions aux retardataires, les bureaux régionaux ne recouraient pas souvent à cette mesure.

Le Ministère a automatisé l'analyse des rapports trimestriels et développé un module électronique normalisé qui signale les écarts importants et exige

une explication et un plan d'action. La signalisation des écarts importants semblait fonctionner mais, dans la plupart des cas examinés, les explications et les plans d'action n'avaient pas été fournis ou n'étaient pas suffisamment détaillés.

Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes

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.

État actuel

Un nouveau modèle de RADRP a été conçu pour 2005-2006; les fournisseurs de services devaient le remplir et l'envoyer en même temps que leur rapport de RADRP. Selon le Ministère, le modèle a été conçu pour lui fournir des renseignements plus détaillés sur les dépenses et exigeait que le total des revenus et des dépenses du modèle corresponde aux renseignements figurant dans les états financiers vérifiés. Cependant, au moment de notre suivi, les fournisseurs de services n'étaient pas tenus de remplir le modèle et beaucoup d'entre eux ne le soumettaient pas au Ministère.

Par ailleurs, les états financiers consolidés ne contenaient pas encore suffisamment de détails pour permettre de repérer les dépenses inappropriées ou non admissibles ainsi que les fonds excédentaires.

Au moment de notre suivi, le Ministère continuait d'apporter des révisions au processus de RADRP afin de répondre à nos préoccupations de vérification et prévoyait certaines modifications pour 2007-2008, comme l'élaboration d'un

nouveau plan comptable fournissant des renseignements plus détaillés.

SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA GESTION

Recommandation

Le Ministère doit s'assurer que les données saisies dans son Système d'information sur la gestion des 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.

État actuel

Les gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) utilisent le Système de gestion des

services de garde d'enfants de l'Ontario (SGSGEO) pour gérer le réseau de services au niveau de chaque GSMR. Le SGSGEO est régulièrement mis à niveau. On travaille actuellement à une mise à niveau du SGSGEO qui reliera les gestionnaires des services municipaux regroupés ou les conseils d'administration de district des services sociaux au Système d'information sur la gestion des services, ce qui donnera au Ministère un accès direct aux données sur le réseau des services de garde d'enfants. Étant donné les modifications complexes à apporter au SGSGEO pour les nouveaux éléments de données et l'évaluation des revenus des demandeurs, la date cible pour l'accès direct du Ministère aux données sur les services de garde était fixée à l'automne 2007 au moment de notre suivi.