

# Programme de garde d'enfants (garderies agréées)

## Contexte

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) est responsable d'administrer la *Loi sur les garderies* (la Loi) et les règlements connexes, qui conjointement constituent la législation où sont énoncées les exigences relatives à la santé, à la sécurité et au bien-être des enfants dans les établissements de garde agréés. Les exploitants des établissements de garde agréés sont tenus de se conformer aux normes énoncées dans la législation. Le Ministère est chargé d'élaborer les politiques à l'appui des services de garde agréés, d'octroyer des fonds pour subventionner le coût des services de garde, de délivrer et de renouveler les permis d'exploitation, d'inspecter et de surveiller les établissements de garde agréés, de s'informer des incidents graves, et d'enquêter sur les plaintes.

Il existe deux types de services de garde agréés en Ontario : les garderies et les agences de garde d'enfants en résidence privée. Les services en garderie sont offerts par des exploitants à but lucratif et sans but lucratif, les municipalités et les bandes des Premières Nations. Les agences de garde en résidence privée coordonnent les services dans les résidences privées, chacune accueillant cinq enfants ou moins. La **figure 1** montre le nombre de garderies agréées et d'agences de garde en résidence privée ainsi que la capacité autorisée globale du réseau de services (définie dans la législation comme le nombre maximal d'enfants qu'une garderie peut accueillir à la fois en conformité avec son permis).

En l'absence de permis, les personnes sont autorisées à fournir des services de garde à au plus 5 enfants de moins de 10 ans, en plus de leurs propres enfants. Les garderies non agréées ne sont pas associées à une agence, ne sont pas tenues de

**Figure 1 : Services de garde d'enfants en garderie et agences de garde d'enfants en résidence privée en Ontario, juillet 2014**

Source des données : ministère de l'Éducation

Type d'établissement	Permis délivrés	N <sup>bre</sup> d'établissements	N <sup>bre</sup> de places autorisées
Garderie	5 093	5 093	317 726
Résidence privée	126	5 081	16 769
<b>Total</b>	<b>5 219</b>	<b>10 174</b>	<b>334 495</b>

respecter les normes établies dans la législation, et ne sont pas réglementées, agréées ou inspectées par le Ministère.

En avril 2010, le gouvernement a annoncé le transfert de la responsabilité à l'égard des services de garde d'enfants du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse au ministère de l'Éducation afin d'intégrer la garde des enfants à l'éducation de la petite enfance. Le transfert s'est fait dans une approche progressive, où la responsabilité en matière de délivrance de permis d'exploitation, d'inspection et d'exécution a été transférée en janvier 2012.

Le document de travail de 2012, intitulé *Moder-nisation des services de garde en Ontario*, expose la vision à long terme du Ministère en matière de garde d'enfants, qui consiste à mettre en place un réseau d'apprentissage et de services de garde accessible, coordonné et de grande qualité pour les enfants d'âge préscolaire et scolaire. Le document propose également plusieurs mesures pour améliorer la prestation des services de garde, notamment la mise à jour du processus de financement, l'octroi de fonds d'immobilisations, la modernisation de la législation, l'élaboration de lignes directrices obligatoires de programme visant les exploitants de services de garde, et l'amélioration de la collecte de données afin de mieux évaluer les résultats et de renforcer la reddition de comptes.

Au moment de notre audit, les fonctions de délivrance de permis, d'inspection et d'exécution relatives aux services de garde relevant du Ministère étaient exécutées par 48 conseillers de programme à temps plein et 12 conseillers de programme temporaires, qui sont comptables aux gestionnaires régionaux dans 6 bureaux régionaux. En plus des 74 bandes des Premières Nations et des 3 agences associées, qui sont responsables de financer les services de garde dans leur collectivité, le Règlement afférent à la Loi désigne 47 gestionnaires de services de garde dans les régions municipales. Les bandes, les agences et les gestionnaires de services municipaux doivent gérer les fonds dans les paramètres législatifs et stratégiques établis,

y compris octroyer les places subventionnées aux familles admissibles. En 2013-2014, le Ministère a transféré 965 millions de dollars (959 millions en 2012-2013) aux bandes, aux gestionnaires de services municipaux et à d'autres organismes à l'appui des services de garde.

## Objectif et portée de l'audit

L'objectif de notre audit du programme de garde d'enfants consistait à déterminer si le Ministère avait mis en place des processus de surveillance et de gestion efficaces pour que les exploitants des garderies agréées se conforment à la législation et aux politiques ministérielles en vigueur, afin de favoriser et de protéger la santé, la sécurité et le développement des enfants confiés à leur garde.

Notre dernier audit des services de garde en 2005 s'était attardé au financement de ces services. Le présent audit a porté sur les responsabilités du Ministère en matière de délivrance de permis, d'inspection et d'exécution. Nous n'avons pas examiné les responsabilités de surveillance du financement des services de garde qu'exercent les gestionnaires de services municipaux et les bandes des Premières Nations. En outre, nous n'avons pas évalué les services de garde non agréés puisque le Bureau de l'ombudsman de l'Ontario procédait à un examen à la suite du décès d'un enfant dans une garderie en milieu familial non agréée. La haute direction a examiné et accepté l'objectif de notre audit et les critères connexes.

Notre travail d'audit a été exécuté au bureau principal du Ministère et à certains bureaux régionaux et locaux. Nous avons visité trois des six bureaux régionaux : Toronto-Centre, Barrie et Ottawa, ainsi que trois bureaux locaux : Newmarket et Oshawa dans la région de Barrie et Kingston dans la région d'Ottawa. Nous avons aussi accompagné les conseillers de programme du Ministère à quelques inspections d'établissements, étudié les pratiques de surveillance des services de garde

d'autres administrations, et sondé les opinions de plusieurs associations de garde d'enfants.

Notre travail d'audit sur place a été effectué de janvier à mai 2014. Notre échantillon s'est limité aux dossiers du Ministère des deux dernières années (2012 et 2013) mais, au besoin, nous avons examiné les dossiers d'années précédentes afin d'évaluer l'historique des exploitants. De plus, nous avons analysé des données statistiques pour les cinq dernières années civiles (de 2009 à 2013).

En juillet 2014, la ministre a déposé à nouveau la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants* à l'Assemblée législative. Si la Loi (déposée en tant que projet de loi 10, *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance*) est adoptée, elle abrogera la *Loi sur les garderies*. La nouvelle loi propose de favoriser l'apprentissage, le développement, la santé et le bien-être des enfants et de renforcer leur sécurité. La législation proposée établit des conditions supplémentaires concernant la délivrance des permis, les inspections et l'exécution dans le but de refuser de délivrer un permis ou de le renouveler ou de révoquer un permis existant. La nouvelle loi propose également des mesures d'exécution supplémentaires à l'endroit des exploitants de services de garde non conformes, y compris les ordonnances de conformité et de protection et les pénalités administratives.

## Résumé

Pour s'acquitter de ses responsabilités en application de la Loi, le Ministère doit faire beaucoup plus pour réduire le risque et l'incidence d'incidents graves afin d'assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants confiés aux soins des exploitants agréés et des agences de garde en résidence privée. Nous croyons qu'il faut renforcer les inspections et les mesures d'exécution visant les exploitants de garderie et les agences de garde en résidence privée pour réduire l'incidence et le risque d'incidents graves touchant les enfants dans les établissements agréés.

Plus de 29 000 incidents graves (de degré très varié) ont été déclarés au Ministère par les exploitants de garderie agréée et les agences de garde en résidence privée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 mai 2014 (voir la **figure 8**). Les incidents graves comprennent les blessures graves, les mauvais traitements, la disparition d'enfants, les incendies et autres catastrophes ainsi que les transgressions aux normes physiques ou de sécurité dans les établissements. Notre audit a révélé des préoccupations au sujet d'exploitants qui ne déclaraient pas de manière exacte et opportune les incidents graves et, ce qui est plus important, ne déclaraient pas tous les incidents graves au Ministère.

Nous avons constaté des cas où les mêmes problèmes liés à la santé, à la sécurité et au bien-être des enfants avaient été relevés lors de nombreuses inspections. La législation prescrit les motifs pour lesquels le Ministère peut révoquer un permis ou refuser de le renouveler, mais nous avons constaté l'absence de lignes directrices pour aider le personnel à déterminer les cas où ces mesures doivent être prises.

Voici nos principales préoccupations :

- **Inspections non effectuées en temps opportun.** Nous avons relevé de nombreux exemples d'exploitants ayant des infractions à leur dossier, qui étaient considérés comme à risque élevé et n'étaient pas surveillés de plus près que les garderies bien gérées. En mai 2014, nous avons constaté qu'une garderie à risque élevé n'avait pas été inspectée depuis novembre 2012 malgré de récentes infractions, notamment l'absence de supervision des enfants en raison de personnel insuffisant, les pratiques irrégulières d'entreposage des aliments, et la non-restriction de l'accès des enfants aux produits nettoyants et aux couteaux. Dans l'ensemble, au cours des cinq dernières années, les conseillers de programme n'ont pas inspecté près d'un tiers des exploitants de services de garde avant la date d'expiration de leur permis. De plus, nous avons évalué un échantillon d'exploitants

titulaires d'un permis provisoire, qui sont considérés comme à risque élevé, et conclu que plus de 80 % avaient seulement fait l'objet d'une inspection après l'expiration de leur permis.

- **Renforcement des mesures d'exécution faisant suite aux inspections.** Dans notre audit, nous avons relevé de nombreux cas où les exploitants n'avaient pas répondu rapidement aux préoccupations relatives à la santé et à la sécurité des enfants. En outre, les exploitants ayant contrevenu à la Loi à de nombreuses reprises avaient obtenu des permis provisoires successifs, sans cependant être visés par des mesures d'exécution. Au cours des 5 dernières années, 18 mesures d'exécution seulement ont été prises à l'endroit d'exploitants de garderie.
- **Examen nécessaire des pratiques de vérification des antécédents criminels.** Notre audit a révélé que le Ministère ne vérifiait pas toujours si les exploitants de services de garde avaient obtenu une vérification des antécédents criminels pour eux-mêmes et leur personnel ayant directement accès aux enfants. De plus, le Ministère n'exige pas des exploitants ni de leur personnel qu'ils obtiennent une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, qui vise à identifier et à contrôler les personnes ayant des antécédents de comportements douteux ou abusifs et qui veulent travailler avec des enfants ou des personnes considérées comme vulnérables ou plus à risque que la population générale. Cette vérification est plus exhaustive que la vérification des antécédents criminels et comprend des recherches supplémentaires portant, par exemple, sur les ordonnances de restriction, l'état de personne graciée et les signalements à la police pour des comportements menaçants ou violents. À la fois l'Alberta et la Saskatchewan exigent que le personnel de services de garde obtienne une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, de même que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario pour les personnes présentant une demande d'emploi aux maisons de soins infirmiers ou aux établissements de soins de longue durée. Plusieurs conseils scolaires de l'Ontario exigent aussi cette vérification des personnes qui veulent faire du bénévolat ou travailler dans les écoles primaires et secondaires.
- **Accroissement du nombre de dossiers des conseillers de programme.** Depuis 2005, le nombre d'exploitants de garderie est passé de 3 900 à 5 200, une hausse de 33 %, alors que le nombre de conseillers de programme est demeuré relativement inchangé. Par conséquent, le nombre moyen de dossiers des conseillers a augmenté dans une proportion similaire. La moitié des conseillers étaient chargés de l'inspection et de la surveillance de plus de 100 garderies. Cette charge de travail accrue s'ajoute aux autres fonctions des conseillers, dont la délivrance de permis et le suivi des incidents graves et des plaintes. Par conséquent, le Ministère doit revoir son effectif afin d'assurer que des inspections approfondies sont effectuées et que les soins sont prodigués aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire.
- **Risque d'incohérence dans la surveillance des exploitants de garderie.** Les conseillers de programme, qui délivrent les permis et effectuent des inspections afin de recommander l'agrément des exploitants de garderie, disposent d'une grande marge de manoeuvre dans l'exercice de leurs fonctions parce que les politiques et les lignes directrices du Ministère sont souvent vagues ou inexistantes. Il y a un risque d'exécution incohérente du travail. Par exemple, il n'existe pas de lignes directrices sur la marche à suivre pour vérifier que les médicaments, les produits nettoyants et les autres substances dangereuses sont rangés à un endroit approprié et inaccessible aux enfants. Nous avons constaté que les vérifications effectuées par les conseillers de

programme variaient de minimales (la vérification de quelques armoires) à exhaustives (la vérification de l'ensemble des armoires et lieux de rangement).

- **Gestion de l'information à améliorer.** Au début de notre audit, nous avons demandé au bureau principal du Ministère de nous fournir divers rapports de gestion que nous considérons comme essentiels pour garantir la surveillance efficace des exploitants des garderies agréées. Nous avons fait les constatations suivantes : aucune donnée n'avait été recueillie sur le nombre d'enfants inscrits dans les garderies agréées; un registre de l'état des inspections des garderies n'était pas tenu; les registres des plaintes ont dû être colligés dans différentes sources; et les renseignements sur les incidents graves devaient être extraits des systèmes informatiques et obtenus auprès des gestionnaires de services municipaux. Nous avons conclu que malgré que le Ministère ait mis en service, pendant notre audit, son nouveau système pour produire des rapports de gestion variés, les gestionnaires ne disposaient pas de l'information nécessaire pour surveiller adéquatement le programme de garde d'enfants.
- **Surveillance des incidents graves à améliorer.** Les exploitants de garderie ont déclaré plus de 29 000 incidents graves au Ministère au cours des 5 dernières années. Par définition, ces incidents requièrent souvent des soins médicaux, la consultation des sociétés d'aide à l'enfance ou des services d'urgence. Nous avons constaté que de nombreux incidents n'avaient pas été déclarés au Ministère dans le délai prescrit de 24 heures, y compris un présumé cas de mauvais traitements infligés par un employé de la garderie, dont avait été témoin un autre membre du personnel. Nous avons aussi conclu que les conseillers de programme n'examinaient pas suffisamment en détail les politiques sur les incidents graves des exploitants, car certaines politiques de

notre échantillon ne précisaient pas ce qui constitue un incident grave, et près de la moitié des politiques ne définissaient pas toutes les exigences relatives à la déclaration des incidents au Ministère.

## RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère remercie la vérificatrice générale de ses constatations et recommandations, qui lui permettront de donner suite aux améliorations et initiatives en cours en vue de moderniser les services de garde, l'une de ses priorités clés. La réponse du Ministère précise les mesures particulières entreprises dans les 10 secteurs visés par la vérificatrice générale.

Le 10 juillet 2014, le gouvernement a déposé à nouveau la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants* (le projet de loi 10). Si la Loi proposée est adoptée, elle renforcera la surveillance et l'accès ainsi que la qualité du réseau des services de garde d'enfants et à la petite enfance. De plus, l'adoption récente du cadre pédagogique (portant sur les méthodes et pratiques d'enseignement), intitulé *Comment apprend-on? Pédagogie de l'Ontario pour la petite enfance*, favorisera les programmes de qualité. À l'avenir, le Ministère s'emploiera à tisser des liens entre son cadre pédagogique et ses normes pour l'octroi des permis.

La capacité en matière de données a été sensiblement rehaussée depuis la mise en service du Système de gestion des permis des services de garde d'enfants (SGPSGE) en décembre 2013. Ce nouveau système facilite la collecte en temps opportun d'information pertinente à l'appui de la gestion, de la planification et de la surveillance des programmes. Le SGPSGE est un système Web qui permet aux exploitants de garderie potentiels et existants et au personnel du Ministère d'exécuter les activités relatives aux permis en ligne, y compris les demandes, les renouvellements, les révisions et les enquêtes des incidents graves. Les améliorations prévues du SGPSGE

comprennent un module de gestion des plaintes portées contre les exploitants agréés, qui sera mis en service en novembre 2014.

Un module d'orientation détaillé du SGPSGE a été conçu pour les nouveaux demandeurs, et une directive interne renforcée est en voie de rédaction pour communiquer une orientation ultérieure au personnel relativement aux nouveaux demandeurs. Une formation sera offerte au personnel à mesure que la nouvelle directive est mise en oeuvre.

Du personnel supplémentaire a été recruté, y compris des employés temporaires pour appuyer les inspections en temps opportun des établissements de garde agréés et des nouveaux demandeurs. De plus, une unité permanente d'application des mesures législatives visant les services de garde non agréés a été mise sur pied. Le Ministère poursuit l'analyse des besoins en personnel permanent et des questions liées à la charge de travail sur une base régulière. En octobre 2014, le pourcentage des permis en retard avait diminué et était d'environ 15 %, et l'arriéré avait été réduit de plus de la moitié. Le Ministère entend adopter un processus de délivrance de permis axé sur le risque, qui favorisera un régime de délivrance et de surveillance fondé sur des critères objectifs, notamment l'historique des permis.

Les conseillers de programme sont hautement qualifiés, et bon nombre possèdent une expérience considérable du secteur des services de garde et des connaissances du développement des enfants. Près de 70 % des conseillers de programme actuels détiennent des titres de compétences en éducation de la petite enfance. Le Ministère continuera à surveiller et à évaluer les exigences de scolarité du personnel. Il a aussi créé cinq nouveaux postes de conseiller de programme principal pour appuyer la surveillance en région, accroître la cohérence et former plus de personnel.

Pour favoriser l'uniformité des pratiques relatives aux permis, le Ministère poursuivra

la mise à jour des directives internes et offrira une formation approfondie au personnel afin de clarifier l'application des directives internes. Les directives en cours portent sur les permis provisoires et à court terme, la vérification des antécédents criminels, les plaintes contre les exploitants de garderie agréée, et les incidents graves. Le Ministère a récemment mis à jour sa directive interne sur les garderies en résidence privée afin de clarifier les exigences relatives aux permis d'exploitation de ces établissements.

Un examen de la politique sur les incidents graves et des exigences de vérification des antécédents criminels est actuellement en cours, et le Ministère compte mettre à jour ses directives internes dans ces domaines. Il a rencontré ses ministères partenaires au sujet de l'échange d'information sur les services de garde. À l'appui de l'information destinée aux parents, des mécanismes sont envisagés afin d'améliorer les renseignements disponibles, y compris des options pour afficher les incidents graves en ligne.

## Constatations détaillées de l'audit

### Efficacité du programme et production de rapports

#### Poursuite des travaux pour concrétiser la vision à long terme du Ministère

Le document de travail de 2012, *Modernisation des services de garde en Ontario*, expose en détail la vision à long terme du gouvernement pour les services de garde. Non seulement le Ministère compte-t-il mettre en place un réseau de services d'apprentissage de la petite enfance et de garde accessible, coordonné et de grande qualité, mais il veut faire en sorte que ce réseau favorise l'apprentissage dans un environnement sûr axé sur le jeu et le développement sain sur les plans physique, social, émotif et cognitif. Le réseau vise aussi à

faciliter le dépistage et l'intervention hâtifs auprès des enfants ayant besoin de soutiens particuliers. Dans la mesure du possible, les services de garde doivent être offerts dans les écoles ou en partenariat avec elles afin d'en faciliter l'accès pour les enfants et leur famille.

En ce qui concerne la vision à long terme du gouvernement, le Ministère n'a pas élaboré de mesures de rendement pour rendre compte des progrès réalisés pour la concrétiser. Toutefois, il a progressé à l'égard des trois mesures proposées suivantes pour maintenir et améliorer les services de garde :

- En 2012, le Ministère a commencé à verser des fonds d'immobilisations aux conseils scolaires pour réaménager des locaux en garderie dans les écoles afin d'accueillir de jeunes enfants.
- En 2013, le Ministère a adopté une nouvelle formule de financement par paiements de transfert.
- En juillet 2014, la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants* a été déposée à nouveau à l'Assemblée législative en tant que projet de loi 100, qui remplacera la *Loi sur les garderies*.

Le Ministère poursuit ses travaux liés à deux autres mesures : élaborer des lignes directrices obligatoires de programme à l'échelle de la province et améliorer la collecte de données afin de mieux évaluer les résultats et de renforcer la reddition de comptes.

### Information limitée compilée et consignée pour évaluer le rendement opérationnel

Dans le document de travail, *Modernisation des services de garde en Ontario*, le Ministère précise que la collecte et le suivi des données sont cruciaux pour la reddition de comptes et la présentation de rapports au public, et ces activités peuvent contribuer à l'identification hâtive des enfants ayant des capacités variées et aux interventions auprès d'eux. Pourtant, il ne saisit pas de données pour chaque programme au niveau opérationnel. Au début de

notre audit, nous voulions savoir le nombre d'enfants qui fréquentaient chaque type de garderie en Ontario, mais le Ministère pouvait seulement fournir le nombre estimatif global d'enfants dans les garderies agréées; des données réelles n'étaient pas disponibles.

Nous avons aussi demandé divers rapports de gestion au bureau principal du Ministère que nous considérons essentiels pour évaluer la surveillance efficace des exploitants de garderie agréée. On nous a informés que le Ministère ne tenait pas de registre général sur l'état des inspections effectuées par les conseillers de programme, et qu'il devrait constituer des registres de plaintes à partir de l'information recueillie par chaque région et regrouper les renseignements sur les incidents graves qui sont obtenus à l'interne et auprès d'un gestionnaire des services municipaux.

Nous avons aussi demandé la liste des permis à court terme accordés car, selon les conseillers de programme, les exploitants titulaires de ces permis étaient considérés comme à risque élevé et devaient faire l'objet d'une surveillance accrue. Le Ministère nous a cependant informés qu'il ne faisait pas de suivi de cette information et qu'il ne pouvait produire de liste des exploitants titulaires d'un permis à court terme. D'ailleurs, nous avons dû extraire des données brutes du système informatique du Ministère pour obtenir des renseignements utiles sur les inspections et puiser l'information sur les plaintes et les incidents graves dans des sources variées, afin de regrouper les données sur ces deux sujets.

Dans notre audit, nous avons soulevé d'autres préoccupations concernant la fiabilité de l'information qui nous a été fournie et l'accessibilité des renseignements nécessaires au bureau principal du Ministère pour évaluer le rendement opérationnel des bureaux régionaux. Le Ministère nous a fait savoir que le rôle du bureau principal consistait à communiquer l'orientation et à fixer les cibles de rendement pour les bureaux régionaux ainsi qu'à offrir des conseils et un soutien au besoin.

En décembre 2013, le Ministère a remplacé le système d'information qu'utilisait le ministère des

Services à l'enfance et à la jeunesse par le SGPSGE. Le nouveau SGPSGE est un système Web qui permet aux exploitants de garderie potentiels et existants et au personnel du Ministère d'exécuter en ligne les activités relatives aux permis, y compris les demandes, les renouvellements, l'approbation des révisions par le personnel du Ministère, et les rapports sur les incidents graves. Le SGPSGE remplace les anciens processus sur imprimés du Ministère pour la gestion des permis.

### Lignes directrices facultatives du programme provincial de garde d'enfants

Dans notre audit de 2005 des services de garde d'enfants, nous avons noté qu'un rapport publié en 2004 par l'Organisation de coopération et de développement économiques concluait que la plupart des provinces canadiennes ne disposaient pas du cadre voulu pour les programmes de garde d'enfants, afin de favoriser les programmes de qualité et les expériences propices au développement social, langagier et cognitif des enfants. Nous avons alors recommandé au Ministère d'élaborer un cadre stratégique pour les programmes de garde d'enfants et d'adopter des directives et des pratiques plus détaillées pour aider le personnel des services de garde.

Dans le document de 2012, *Modernisation des services de garde en Ontario*, il était indiqué qu'au cours des trois années suivantes, des lignes directrices obligatoires de programme seraient élaborées pour les exploitants de services de garde afin d'améliorer la qualité et la cohérence du programme. En avril 2014, le Ministère a diffusé le guide ressource, *Comment apprend-on? Pédagogie de l'Ontario pour la petite enfance*, qui portait sur l'apprentissage relationnel facilité par les personnes travaillant auprès de jeunes enfants et de leur famille et visait à appuyer l'enseignement et l'élaboration de programmes pour la petite enfance. Le guide renferme des buts pour les enfants et les attentes relatives aux programmes à leur intention. Au moment de notre audit, la mise en oeuvre des lignes directrices de programme par les exploitants

de garderie était facultative, et le Ministère n'avait pas déterminé si celles-ci étaient obligatoires ou quand elles le seraient.

Dans notre audit de 2005, nous avons souligné que la réglementation et le manuel sur les garderies laissaient une grande latitude au Ministère et au personnel de garderie pour déterminer si les activités offertes aux enfants favorisaient leur apprentissage et développement. Par exemple, la réglementation précise qu'un programme d'activités variées et souples doit être en place et englober des activités convenant aux différents niveaux de développement des enfants inscrits, y compris les activités collectives et individuelles, celles favorisant le développement de la motricité globale et fine et le développement socioaffectif, les activités langagières et cognitives, et les jeux actifs et tranquilles. Le manuel ne donnait pas d'autres précisions sur le programme d'activités que les exploitants devaient entreprendre.

Nous demeurons préoccupés par le degré de latitude exercée pour évaluer la qualité des programmes. D'après la liste de contrôle d'inspection aux fins de permis, les conseillers de programme doivent vérifier si l'exploitant a mis en place un programme d'activités. Pourtant, lorsque nous avons accompagné les conseillers aux inspections, ces derniers n'appliquaient pas d'exigences précises pour évaluer les activités offertes par les fournisseurs de services de garde. Habituellement, les conseillers examinaient rapidement les activités prévues pour la semaine et s'il y avait suffisamment de jouets et de livres disponibles.

D'après des plaintes acheminées au Ministère, des parents s'inquiétaient de la qualité des programmes dans certaines garderies. Par exemple, le Ministère avait reçu une plainte d'une mère indiquant que l'établissement où était inscrit son enfant n'offrait pas d'activités et que les enfants s'ennuyaient. Nous avons constaté que l'inspection récente de cet exploitant n'avait pas soulevé de question au sujet de la qualité du programme d'activités, mais la visite sur place, qui a eu lieu six mois après la plainte, a révélé qu'aucun programme

n'était affiché et qu'un programme d'activités flexibles n'était pas offert, comme exigé.

Si des lignes directrices obligatoires de programme à l'échelle de la province sont adoptées pour remplacer les lignes directrices facultatives, le Ministère devra déterminer la façon d'évaluer les programmes dans les garderies afin d'en assurer la qualité.

## RECOMMANDATION 1

Pour assurer la mise en place en Ontario d'un réseau de services de garde accessible, coordonné et de grande qualité qui favorise le développement cognitif, langagier et social des enfants, le ministère de l'Éducation doit :

- élaborer un plan détaillé pour achever la mise en oeuvre des autres mesures à moyen terme prévues dans le rapport *Modernisation des services de garde en Ontario*, y compris adopter des lignes directrices obligatoires de programme à l'échelle de la province et améliorer la collecte et l'évaluation des données et la production de rapports;
- formuler des directives plus utiles pour aider les conseillers de programme à évaluer de manière uniforme les programmes offerts pour qu'ils répondent aux attentes relatives au développement continu des enfants;
- recueillir et analyser toute l'information pertinente sur les exploitants de garderie afin d'appuyer la gestion et la surveillance des programmes;
- élaborer des mesures de rendement pour évaluer les progrès dans la concrétisation de la vision à long terme en matière de services de garde du gouvernement et diffuser périodiquement des rapports sur ces mesures.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère entend collaborer avec ses partenaires pour moderniser le réseau de services de garde en planifiant en fonction des mesures

proposées dans le document de travail *Modernisation des services de garde en Ontario* et en mettant en oeuvre ces mesures. En plus des mesures portant sur le financement et la législation proposée, le Ministère a récemment publié le document *Comment apprend-on? Pédagogie de l'Ontario pour la petite enfance*. Ce document se veut une ressource d'apprentissage professionnelle pour appuyer la conception des programmes et la pédagogie pour la petite enfance. Le Ministère a conçu plusieurs ressources à l'appui.

Si le projet de loi 10 est adopté, les programmes de garde d'enfants de grande qualité seront obligatoires et reposeront sur les mécanismes suivants :

- définir, dans un cadre provincial, les expériences de grande qualité et les résultats favorables pour les enfants;
- autoriser la ministre à orienter les exploitants en diffusant des énoncés de politique sur les programmes de garde d'enfants et la pédagogie.

À l'avenir, le Ministère tissera des liens entre le document *Comment apprend-on?* et les pratiques d'octroi de permis afin d'offrir une orientation aux exploitants de garderie agréée et aux conseillers de programme, de façon à uniformiser la qualité du programme de services de garde.

Le nouveau SGPSGE a automatisé de nombreux processus opérationnels liés aux permis d'exploitation et amélioré l'accès aux données sur les permis, et appuiera aussi l'analyse de l'historique des permis. Pour renforcer la surveillance, les gestionnaires ont accès, depuis février 2014, aux rapports du SGPSGE. Le Ministère élabore un module de production de rapports pour le SGPSGE, prévu pour décembre 2014, qui servira à exécuter des rapports périodiques sur les renouvellements de permis, les demandes de permis, les incidents graves et les plaintes. Ces rapports contribueront à l'analyse régulière des données sur les permis

afin de dégager les questions émergentes et les tendances du secteur.

En 2012, tous les exploitants de garderie agréée ont été sondés sur leur effectif, les frais imposés aux parents, les heures de programme, les jours d'ouverture, le salaire du personnel et les finances. Plus de 70 % des exploitants ont répondu au sondage. Le Ministère envisage à l'avenir une collecte de données pour actualiser cette information. Si la loi proposée est adoptée, elle autorisera la collecte d'informations complètes à l'appui de l'évaluation des programmes et services de garde et de la petite enfance. En outre, une nouvelle direction a été créée qui cible la qualité, la validation et l'analyse des données, afin de renforcer les mesures de rendement et la production de rapports.

### Octroi de permis aux nouveaux exploitants de garderie

Pour pouvoir exploiter une garderie agréée, les demandeurs doivent acquitter des frais de 15 \$ et remplir un formulaire où ils donnent des détails sur le programme d'activités proposé. Les demandeurs doivent aussi présenter une vérification des antécédents criminels et d'autres documents à l'appui qui font état de la conformité aux exigences en matière de permis. Les conseillers de programme effectuent une visite sur place lors du processus de demande pour examiner les lieux, l'équipement et les politiques opérationnelles, et donnent des conseils quant aux changements requis pour assurer la conformité. Environ deux semaines avant que l'exploitant commence à offrir des services aux enfants, un conseiller de programme effectue une inspection pour les besoins de l'octroi d'un permis afin de documenter officiellement que le demandeur se conforme à l'ensemble des exigences législatives et ministérielles. Si le demandeur réussit l'inspection, un permis lui est accordé. Le permis vise des lieux particuliers et est valide pour une période maximale légale de 12 mois. La **figure 2** montre que plus

**Figure 2 : Permis octroyés aux nouveaux exploitants, 2009-2013**

Source des données : ministère de l'Éducation

Année civile	Nombre de permis octroyés
2009	385
2010	272
2011	357
2012	403
2013	318
<b>Total</b>	<b>1 735</b>

de 1 700 nouveaux permis ont été octroyés au cours des 5 dernières années civiles (2009-2013).

### Retards dans l'octroi de permis aux nouveaux exploitants de garderie

Nous avons constaté qu'il faut de 1 à 18 mois avant qu'un nouveau demandeur reçoive un permis pour exploiter une garderie en Ontario. D'après les conseillers de programme, les retards sont souvent dus au fait que les demandeurs connaissent mal la législation régissant les services de garde et ne disposent pas de renseignements suffisants pour élaborer des politiques appropriées. De nombreux conseillers nous ont dit qu'ils offraient une aide considérable à certains demandeurs pour qu'ils parviennent à la conformité. Ils craignaient aussi que certains exploitants éventuels ne puissent pas maintenir leur conformité, car ils ne semblaient pas comprendre le but ou l'intention des exigences relatives aux permis.

En vertu de la Loi, le Ministère est autorisé à refuser un permis à un demandeur jugé inapte, lorsque sa conduite passée montre qu'il ne peut exploiter une garderie en conformité avec la législation ou si son établissement ne satisfait pas à toutes les exigences. Alors qu'aux termes des lignes directrices internes du Ministère, le personnel doit examiner tous les motifs pour lesquels un demandeur peut être déclaré inapte à exploiter une garderie de manière responsable, on constate l'absence de directives pour aider les conseillers de programme

à parvenir à cette décision. Depuis qu'il a assumé les fonctions relatives aux permis dans le cadre du programme de services de garde en janvier 2012, le Ministère a accordé plus de 700 nouveaux permis et n'a refusé aucune demande.

De nombreux conseillers de programme ont affirmé que d'autres fonctions, dont le suivi des plaintes et des incidents graves et la tenue d'inspections chez les exploitants existants, ont préséance sur l'octroi de permis aux nouveaux exploitants. Les gestionnaires régionaux des trois régions que nous avons visitées ne faisaient pas de suivi du temps requis pour délivrer un permis aux nouveaux exploitants et n'interrogeaient pas les conseillers au sujet des demandeurs auxquels ils consacraient beaucoup de temps avant qu'un permis leur soit accordé.

### La conformité des demandeurs n'est pas toujours vérifiée avant l'octroi d'un permis

Les permis doivent seulement être accordés aux demandeurs pouvant démontrer qu'ils exploiteront un établissement en conformité avec toutes les exigences législatives et ministérielles. Si un demandeur ne peut démontrer une exploitation conforme, il doit redresser toutes les irrégularités avant d'obtenir un permis.

Dans un échantillon de nouveaux exploitants, nous avons examiné les détails du rapport d'inspection initiale et la documentation à l'appui présentée par le demandeur pour déterminer la conformité aux exigences avant l'octroi du permis. Nous avons conclu que les documents à l'appui, notamment les approbations municipales, les inspections des structures de jeu et les plans d'étage et d'implantation, répondaient aux exigences. Ces documents étaient habituellement versés au dossier du Ministère et étaient disponibles pour l'examen des gestionnaires régionaux.

Par contraste, les politiques des exploitants n'étaient habituellement pas versées au dossier du Ministère et n'étaient pas disponibles pour l'examen des gestionnaires. Des politiques appropriées

doivent être en place dans les nouvelles garderies avant la délivrance d'un permis, afin d'assurer un environnement sécuritaire et sain pour les enfants. Cependant, une preuve montre que ces politiques n'étaient pas toujours conformes avant l'octroi d'un permis. Dans un cas, il était indiqué sur la liste de contrôle d'inspection que le demandeur ne répondait pas à un tiers des exigences. Par exemple, il n'avait pas obtenu les vérifications des antécédents criminels exigées, la politique d'administration de médicaments était incomplète, des dangers de sécurité potentiels (y compris des étagères instables) avaient été observés, et il n'y avait pas suffisamment de personnel en place pour le lancement des activités. Nous avons appris qu'une visite subséquente s'était tenue pour vérifier la conformité, mais il n'y avait aucune preuve au dossier que la visite de suivi avait eu lieu ou que les infractions avaient été redressées.

Nous avons aussi noté que lors de nombreuses inspections pour le renouvellement du permis d'exploitants existants, les conseillers avaient souvent déterminé que les politiques des exploitants, comme celles relatives à la gestion des comportements, aux incidents graves, à l'administration des médicaments et à la vérification des antécédents criminels, ne répondaient pas aux exigences. En raison de leur nature, ces politiques ne changent pas, ou très peu, avec le temps, et doivent être en place avant que les exploitants commencent à offrir des services aux enfants.

### Directives nécessaires pour la surveillance en temps opportun des nouveaux exploitants

Le permis initial d'exploitation de garderie accordé à un nouvel exploitant peut être d'une durée minimale de 3 mois et maximale de 12 mois. Les conseillers de programme nous ont informés que la décision concernant la durée d'un permis initial est fondée sur l'évaluation de l'aptitude de l'exploitant. Il est plus probable que les exploitants qui semblent aptes à exploiter une garderie se conformeront à

la législation et aux politiques et reçoivent donc un permis de durée plus longue. Nous avons cependant noté qu'il n'existe pas de lignes directrices pour évaluer la compétence et que les évaluations visant à justifier la durée en mois du permis initial n'étaient pas documentées.

En outre, le Ministère n'a pas établi de lignes directrices pour surveiller les nouveaux exploitants après la délivrance du permis initial et le début de la prestation des services aux enfants. Après qu'une garderie est en exploitation, une visite d'inspection est nécessaire pour garantir la conformité intégrale, car certaines exigences peuvent seulement être évaluées en présence des enfants. Par exemple, avant le début des opérations, les conseillers de programme ne peuvent vérifier si un ratio personnel-enfants adéquat est maintenu ou si des procédures d'urgence sont en place pour chaque enfant souffrant d'allergie. Les visites d'inspection des nouveaux exploitants doivent avoir lieu avant l'expiration du permis initial d'une durée de 3 à 12 mois. Nous avons examiné un échantillon de rapports d'inspection chez de nouveaux exploitants et relevé un certain nombre d'infractions qui auraient pu être constatées plus rapidement.

- Chez un exploitant titulaire d'un permis initial valide pour six mois, de nombreuses infractions ont été constatées lors de la première inspection pour renouveler le permis. Par exemple, le conseiller de programme a noté l'absence de preuve que le personnel avait obtenu les vérifications des antécédents criminels requises, ce qui aurait dû être fait avant de délivrer le permis initial. Le conseiller a aussi remarqué un risque d'étranglement potentiel, car un nouveau-né avait été nourri alors qu'il était couché sur le dos dans une couchette. En outre, les enfants ne faisaient pas l'objet de surveillance adéquate, car des bambins se promenaient sans être accompagnés d'un adulte.
- Chez un exploitant ayant un permis initial pour 11 mois, le conseiller de programme a observé, lors de la première inspection

de renouvellement, que les médicaments n'étaient pas rangés dans un contenant verrouillable, les procédures d'urgence pour un enfant ayant des allergies graves n'avaient pas été revues avec les employés, et le nombre requis de personnel qualifié n'avait pas été engagé.

- Chez un exploitant titulaire d'un permis initial valide pour 12 mois, plusieurs problèmes ont été constatés durant la première inspection de renouvellement : des matières dangereuses, comme des fournitures médicales, des produits nettoyants et de l'équipement électrique, étaient à la portée des enfants; l'exploitant n'avait pas adopté de politique sur la vérification des antécédents criminels; et l'équipement et les meubles n'étaient pas sécuritaires ou en bon état.

Nous avons remarqué qu'en

Colombie-Britannique, les nouvelles garderies agréées font l'objet d'une inspection d'évaluation des risques de six à huit mois après leur ouverture. L'évaluation des risques quantifie l'ampleur et la gravité des risques posés aux personnes recevant les services de garde, afin de déterminer la fréquence et le calendrier des inspections subséquentes.

## RECOMMANDATION 2

Pour que non seulement les nouveaux exploitants de garderie se conforment à la législation et aux politiques du Ministère, mais offrent aussi un environnement sécuritaire et sain qui favorise le développement social, affectif et intellectuel des enfants, le ministère de l'Éducation doit :

- élaborer des lignes directrices pour aider les conseillers de programme à déterminer si les nouveaux demandeurs sont suffisamment compétents pour exploiter une garderie;
- examiner à fond les politiques des nouveaux exploitants pour s'assurer qu'elles sont conformes à l'ensemble des exigences ministérielles et législatives;

- fournir aux nouveaux demandeurs des lignes directrices détaillées, des modèles et des exemples de pratiques exemplaires pour les aider à élaborer les politiques requises avant d'obtenir un permis et de commencer leurs activités;
- suivre le temps qu'il faut aux nouveaux demandeurs pour obtenir un permis, documenter les raisons des retards et prendre des mesures appropriées au besoin;
- fournir aux gestionnaires régionaux suffisamment de preuve et de documentation pour appuyer l'octroi d'un permis aux nouveaux exploitants de garderie;
- évaluer le risque d'infraction que pose chaque nouvel exploitant et la durée du permis en fonction du risque, et surveiller les nouveaux exploitants en conséquence.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le développement social, affectif et intellectuel des enfants est une priorité clé du Ministère. Nous nous sommes engagés à travailler avec les exploitants de garderie pour favoriser leur observation de la législation et des politiques et pour appuyer leur important travail.

Une directive interne sur les permis sera élaborée et une formation sera offerte pour communiquer une orientation ultérieure aux bureaux régionaux au sujet du processus de demande de permis, y compris l'évaluation des compétences des demandeurs et l'examen de leurs politiques et procédures.

En novembre 2014, un webinaire sera présenté aux nouveaux demandeurs pour leur fournir des renseignements supplémentaires sur les exigences en matière de permis et le processus de demande. Le Ministère compte aussi élaborer d'autres outils et des échantillons de politiques et de procédures pour aider les demandeurs à remplir les exigences en matière de permis.

Le SGPSGE renferme un module d'orientation détaillée qui fournit de l'information aux

nouveaux demandeurs sur les exigences en matière de permis, les responsabilités des exploitants de garderie, et le processus de demande de permis. La page sur la *Loi sur les garderies* du site Web, qui est destinée aux superviseurs, est un autre outil à l'appui de ces derniers et des exploitants pour renforcer leur connaissance des exigences provinciales relatives aux permis.

Des rapports sur les nouvelles demandes de permis en cours sont régulièrement produits dans le SGPSGE et précisent le statut des demandes et le nombre de jours depuis le début du processus. Ces rapports serviront au suivi des progrès dans le processus d'agrément et réduiront les retards.

Les demandeurs peuvent maintenant présenter en ligne dans le SGPSGE les renseignements et la documentation à l'appui de leur demande. Ce système a simplifié le processus d'examen par les conseillers de programme et facilite l'accès à la documentation par les gestionnaires régionaux aux fins de la prise de décisions concernant les permis.

La directive interne relative aux permis fournira une orientation ultérieure aux bureaux régionaux concernant les nouveaux exploitants dans des domaines comme l'évaluation de la conformité ainsi que la surveillance et le suivi appropriés, et normalisera la délivrance des permis à court terme et provisoires.

## Renouvellement des permis d'exploitation de garderie et inspections

### Un tiers des exploitants ne font pas l'objet d'une inspection en temps opportun

Pour renouveler leur permis, les exploitants de garderie présentent un formulaire de renouvellement, accompagné de frais de 10 \$, un mois avant l'expiration. Ils fournissent les mêmes renseignements généraux que ceux requis dans le processus de demande des nouveaux exploitants. Après la

réception du formulaire, une inspection a lieu à l'improviste pour vérifier si l'exploitant maintient sa conformité aux exigences de son permis. Les exploitants qui présentent leur demande de renouvellement après l'expiration de leur permis doivent acquitter des frais de retard de 25 \$. La **figure 3** montre le nombre d'inspections effectuées dans chaque région au cours des cinq dernières années civiles (2009-2013).

Le Ministère essaie de tenir des inspections à l'improviste dans le mois qui suit la réception d'une demande de renouvellement de permis. Dans notre échantillon de dossiers de renouvellement, nous avons constaté que la majorité des exploitants avaient présenté un formulaire dans les délais fixés. Les conseillers de programme nous ont dit qu'ils avaient avisé les exploitants ayant déposé leur formulaire en retard que leur exploitation était illégale. Pourtant, le Ministère a permis à certains exploitants de poursuivre leurs activités. Dans un dossier échantillonné, la garderie avait été exploitée sans permis pendant plus de 225 jours et aucune inspection n'avait été faite au cours de cette période car un formulaire de renouvellement n'avait pas été présenté. Le fait de procéder aux inspections à l'improviste à la réception des formulaires de renouvellement, au lieu de les tenir au hasard, élimine l'effet de surprise. Cette situation inquiète, car certains risques de conformité, comme le nombre approprié de personnel sur place, peuvent seulement être vérifiés avec efficacité lors d'une visite sur place à l'improviste.

Nous avons remarqué qu'au cours des cinq dernières années, les conseillers de programme n'avaient pas fait d'inspection chez près d'un tiers des exploitants avant l'expiration de leur permis. Il revient aux conseillers d'établir leur calendrier d'inspection. Au moment de notre audit, aucun registre des inspections n'était tenu par les gestionnaires régionaux ou au bureau principal du Ministère. Nous avons aussi remarqué que les gestionnaires régionaux procédaient à une évaluation essentiellement réactive des calendriers d'inspection, c'est-à-dire qu'ils produisaient des rapports périodiques seulement sur les permis expirés. Voir la **figure 4** pour le résumé des permis expirés.

Le Ministère n'a pas élaboré de plan officiel pour résorber l'arriéré d'inspections et inspecter les exploitants avant l'expiration de leur permis. Certains conseillers de programme que nous avons sondés ont affirmé qu'on les encourageait à effectuer deux inspections par jour pour être à jour dans leur charge de travail. Cependant, lorsque nous avons accompagné les conseillers aux inspections, nous avons constaté que celles-ci duraient entre une demi-journée et deux jours, d'après le nombre de pièces à inspecter et d'infractions relevées ou encore s'il s'agissait d'une première visite.

Le Ministère n'applique pas de processus axé sur le risque pour gérer la charge de travail liée aux inspections. Un tel processus permettrait d'évaluer systématiquement les exploitants en fonction de leur risque d'inobservation de la législation. Les conseillers de programme nous ont informés de

**Figure 3 : Nombre d'inspections par région, 2009-2013**

Source des données : ministère de l'Éducation

Région (année civile)	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Barrie	1 066	1 042	1 199	817	803	<b>4 927</b>
London	1 248	1 309	1 214	1 232	999	<b>6 002</b>
Nord	431	432	402	427	361	<b>2 053</b>
Ottawa	734	750	752	616	343	<b>3 195</b>
Toronto-Centre	1 071	1 080	989	973	786	<b>4 899</b>
Toronto-Ouest	892	862	879	882	694	<b>4 209</b>
<b>Total</b>	<b>5 442</b>	<b>5 475</b>	<b>5 435</b>	<b>4 947</b>	<b>3 986</b>	<b>25 285</b>

Figure 4 : Exploitants ayant un permis expiré mais n'ayant pas fait l'objet d'une inspection au 31 mars 2014

Source des données : ministère de l'Éducation

Région	N <sup>bre</sup> de permis	N <sup>bre</sup> de permis expirés	% de permis expirés	N <sup>bre</sup> maximal de jours depuis l'expiration	N <sup>bre</sup> moyen de jours depuis l'expiration
Barrie	1 133	469	41,4	501	166
London	1 152	246	21,4	294	45
Nord	396	51	12,9	645	68
Ottawa	684	261	38,2	516	238
Toronto-Centre	957	259	27,1	243	67
Toronto-Ouest	873	388	44,4	437	91
<b>Total - Moyenne générale</b>	<b>5 195</b>	<b>1 674</b>	<b>32,2%</b>	<b>645</b>	<b>124</b>

l'absence de lignes directrices pour catégoriser spécifiquement les exploitants à risque élevé, mais les exploitants titulaires d'un permis provisoire (c.-à-d. qui bénéficient d'un délai pour parvenir à la conformité) ou d'un permis à court terme (de moins d'un an) sont considérés comme prioritaires. Pourtant, les exploitants qui entrent dans cette catégorie ne font pas l'objet d'un suivi et il n'y a pas de processus pour les surveiller plus étroitement que les exploitants conformes.

Nous avons vu des exemples d'exploitants à risque élevé qui étaient surveillés moins souvent que les exploitations bien gérées. Par exemple, au cours d'une période de quatre ans, le permis d'une garderie a été suspendu, puis elle a obtenu un permis provisoire ainsi que deux permis à court terme par la suite. Plusieurs infractions majeures avaient été constatées, notamment le manque de supervision des enfants en raison de personnel insuffisant, l'entreposage inapproprié des aliments, et la non-restriction de l'accès des enfants aux produits nettoyants et aux couteaux. La dernière inspection chez cet exploitant avait eu lieu en novembre 2012. Le Ministère a ensuite délivré un permis à court terme venant à échéance en août 2013. Pourtant, en mai 2014, soit 9 mois après l'expiration du permis et 18 mois après la dernière inspection, cet exploitant à risque élevé n'avait toujours pas fait l'objet d'une inspection. Nous avons évalué un échantillon d'exploitants titulaires d'un permis

provisoire et constaté que plus de 80 % avaient subi une inspection après l'expiration de leur permis.

Le document de travail *Modernisation des services de garde en Ontario* précise que le processus de délivrance de permis axé sur le risque permettrait une affectation efficace des ressources, afin de favoriser la santé et la sécurité des enfants dans les garderies agréées. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas encore mis en oeuvre le processus d'inspection axé sur le risque. Nous avons vu que la Colombie-Britannique avait mis en place un processus d'évaluation des risques, selon lequel les exploitants sont catégorisés en fonction de leur conformité actuelle et historique aux normes et les exploitants jugés à risque élevé doivent faire l'objet d'inspections plus fréquentes.

### RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer d'inspecter les exploitants de garderie en temps opportun afin de vérifier qu'ils maintiennent leur conformité aux exigences législatives et fournissent des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit :

- prendre des mesures plus efficaces à l'endroit des exploitants qui ne présentent pas à temps le formulaire de renouvellement de leur permis et établir un calendrier des inspections en fonction de la date d'expiration des permis

au lieu de la réception des formulaires de renouvellement;

- identifier les exploitants à risque élevé et élaborer une approche axée sur le risque afin de déterminer la façon d'inspecter ces exploitants de garderie et d'autres exploitants;
- dresser un plan fondé sur l'approche axée sur le risque afin de résorber l'arriéré d'inspections et d'inspecter les exploitants avant l'expiration de leur permis;
- établir un calendrier des visites de façon à réduire leur prévisibilité.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accorde la priorité à l'inspection en temps opportun des exploitants de garderie afin de vérifier leur conformité continue aux exigences législatives et leur prestation des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire. Le SGPSGE a automatisé et simplifié le processus de renouvellement des permis pour les exploitants et des avis fréquents sont maintenant envoyés à ceux qui n'ont pas présenté de demande de renouvellement.

À long terme, le Ministère prévoit adopter un processus de délivrance de permis axé sur le risque afin de mettre en place un système d'octroi et de surveillance fondé sur des critères objectifs, dont l'historique des permis. Cette approche permettra d'accroître la conformité en reconnaissant les exploitants à haut rendement et de conformité constante, et en offrant des soutiens supplémentaires aux exploitants ayant des antécédents d'infraction.

Le Ministère a recruté d'autres conseillers de programme pour appuyer les inspections opportunes des garderies agréées et l'octroi de permis aux nouveaux demandeurs. En octobre 2014, le pourcentage de permis en retard avait diminué et était d'environ 15 % et l'arriéré avait été réduit de plus de la moitié. Le Ministère continue de cibler ses efforts sur l'arriéré et émettra une directive, à savoir qu'il faut prioriser le calen-

drier des inspections en examinant l'historique des permis et la période d'arriéré.

Pour réduire la prévisibilité des visites pour les besoins des permis, le Ministère évalue la possibilité d'accroître le recours aux visites de surveillance à l'improviste.

## Améliorations à apporter aux lignes directrices des procédures d'inspection et à l'examen par les gestionnaires

Pour déterminer si les exploitants de garderie se conforment aux exigences en matière de permis, les conseillers de programme doivent remplir une liste de contrôle d'inspection. Cette liste renferme 278 questions et doit être utilisée conjointement avec les lignes directrices procédurales du Ministère. Nous avons cependant noté que les lignes directrices utilisées pour évaluer la conformité aux exigences en matière de permis étaient vagues. Par conséquent, les conseillers de programme ont beaucoup de latitude lorsqu'ils remplissent la liste de contrôle d'inspection. Nous avons parlé à plusieurs conseillers et les avons accompagnés à certaines inspections pour déterminer les types de procédures appliquées. Nous avons notamment fait les constatations suivantes :

- Les conseillers de programme doivent vérifier si les médicaments, les produits nettoyants et les autres matières dangereuses sont rangés de manière sécuritaire et sont inaccessibles aux enfants. Durant les inspections auxquelles nous avons assisté, nous avons observé que certains conseillers vérifiaient toutes les armoires de rangement et les placards, tandis que d'autres en inspectaient quelques-uns seulement. Dans un cas, le Ministère avait reçu une plainte qu'un enfant avait mis la main sur du nettoie-vitre, qu'il s'était versé sur la tête et avait couru un risque d'ingestion. Des procédures d'inspection plus détaillées ou des procédures minimales recommandées pour évaluer l'entreposage des produits dangereux permettraient de cerner de tels risques.

- Un conseiller avait effectué des inspections chez le même exploitant pendant huit années consécutives. En 2014, cet exploitant a été confié à un autre conseiller, que nous avons accompagné à l'inspection. Beaucoup d'infractions ont été relevées pendant l'inspection, dont bon nombre auraient dû être constatées à l'ouverture de la garderie. Par exemple, différentes politiques, telles que sur la vérification des antécédents criminels et les incidents graves, ne précisait pas l'ensemble des exigences législatives et ministérielles; les renseignements aux fins de communication d'urgence n'étaient pas versés au dossier de près de la moitié des enfants inscrits; et il n'existait pas de politique écrite sur la gestion des comportements. Le Ministère n'a pas adopté de politique exigeant que les conseillers soient soumis à une rotation périodique afin d'assurer différents points de vue lors des inspections et de remédier aux incohérences dans les pratiques d'inspection.
- Les conseillers doivent vérifier si le personnel de garderie a obtenu les examens de santé et les immunisations nécessaires avant de commencer à travailler. Une conseillère à laquelle nous avons parlé a affirmé que les lignes directrices procédurales ne renfermaient pas de précisions sur ces exigences et que des précisions n'étaient pas communiquées aux conseillers. Elle ne savait pas quels examens de santé et immunisations étaient requis ou la fréquence des injections de rappel.

Généralement, nous croyons qu'il faut améliorer le processus d'examen des inspections que suivent les gestionnaires régionaux. Nous avons appris que ces derniers examinent chaque dossier en mettant l'accent sur les infractions repérées à l'inspection. Compte tenu de la grande marge de manoeuvre dont disposent les conseillers de programme, il faut insister pour qu'ils documentent leurs conclusions que les exploitants satisfont les exigences relatives aux permis. Par exemple, la conformité constatée doit être accompagnée d'une description des activi-

tés que le conseiller a exercées avant de parvenir à de telles conclusions. Deux gestionnaires régionaux consultés ont affirmé qu'ils accompagnaient les conseillers aux inspections lorsque le temps le leur permettait. Toutefois, la majorité des conseillers ont dit qu'ils n'ont jamais été accompagnés par le gestionnaire régional à une inspection.

#### RECOMMANDATION 4

Pour mettre en place des procédures d'inspection efficaces afin de vérifier si les exploitants de garderie maintiennent leur conformité aux exigences législatives et fournissent des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit :

- renforcer les lignes directrices des procédures d'inspection que suivent les conseillers de programme pour qu'elles comprennent des procédures minimales détaillées;
- offrir régulièrement une formation aux conseillers de programme et une formation d'appoint sur les lignes directrices relatives aux inspections;
- exiger des conseillers de programme qu'ils documentent les procédures appliquées et les conclusions qu'ils tirent durant les inspections, et qu'ils conservent toute la documentation pertinente pour l'examen subséquent des gestionnaires;
- procéder à des rotations périodiques dans la charge de travail des conseillers de programme afin de remédier aux incohérences dans les pratiques d'inspection.

#### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Depuis le transfert de la responsabilité en matière de permis du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse au ministère de l'Éducation, sept nouvelles directives internes ont été élaborées et trois directives existantes, mises à jour. D'autres directives sont actuellement en voie de mise à jour, dont une directive interne

sur les permis qui appuiera l'interprétation et l'application cohérentes de la *Loi sur les garderies*.

Divers programmes de formation se poursuivent depuis janvier 2012, et une formation supplémentaire sur les directives internes nouvelles et actualisées commence en novembre 2014. L'an dernier, le Ministère a offert une formation sur le processus relatif aux permis, l'interprétation de la *Loi sur les garderies* et les normes de documentation. Un module de formation approfondie de quatre jours a aussi été élaboré pour les nouveaux conseillers de programme; la formation s'est tenue en juillet 2013 et août 2014.

Le Ministère élabore une stratégie de formation exhaustive afin d'appuyer les nouveaux conseillers de programme et les gestionnaires régionaux ainsi que l'apprentissage et le perfectionnement continu du personnel actuel. Il a aussi créé cinq nouveaux postes de conseiller de programme principal pour offrir une formation supplémentaire au personnel et améliorer la surveillance en région et les pratiques relatives aux permis. Les nouvelles pratiques permettront d'accroître la cohérence des conclusions concernant les permis et de définir les attentes relatives à la conservation de la documentation pertinente.

Lorsque la géographie le permet, les rotations dans la charge de travail ont lieu à l'occasion. Le Ministère envisage une rotation plus fréquente des dossiers confiés aux conseillers de programme, dans la mesure du possible, tout en préconisant la cohérence des pratiques.

### Renforcement des mesures d'exécution à l'endroit des exploitants non conformes

En vertu de la *Loi sur les garderies*, l'exploitant commet une infraction lorsqu'il communique intentionnellement des renseignements falsifiés, exploite une garderie sans permis ou avec un permis suspendu ou qu'il ne respecte pas une injonction. Les

personnes reconnues coupables de ces infractions sont passibles d'une amende maximale de 2 000 \$ par jour ou d'une incarcération d'un an. En outre, les personnes reconnues coupables d'entraver une inspection sont passibles d'une amende maximale de 5 000 \$, d'un emprisonnement de deux ans ou de ces deux peines. Le personnel du Ministère a affirmé qu'à sa connaissance, aucune accusation n'avait été portée contre un exploitant agréé au cours des cinq dernières années. La **figure 5** montre que le Ministère a pris seulement 18 mesures d'exécution (les mesures sont aussi décrites à la **figure 5**) contre des exploitants de garderie ces 5 dernières années.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers d'inspection où un permis ordinaire avait été délivré et noté que la majorité des exploitants avaient commis certaines infractions initiales pouvant nuire à la santé et à la sécurité des enfants. Dans la plupart des cas, l'exploitant avait envoyé un courriel au conseiller de programme l'informant qu'il avait rectifié le problème. Toutefois, aucun justificatif, comme une politique mise à jour, n'a été présenté pour confirmer qu'il avait remédié à l'infraction. Nous avons constaté des cas où les mêmes infractions avaient été relevées lors de nombreuses inspections. Par exemple, dans trois inspections consécutives chez un exploitant, le conseiller avait noté l'absence de procédure écrite pour surveiller les pratiques de gestion du comportement. L'exploitant avait envoyé des courriels pour faire savoir que la politique renfermait désormais l'information manquante, et le conseiller a octroyé un permis ordinaire à l'exploitant. Toutefois, l'infraction n'avait pas été redressée parce que si l'information avait été documentée après la première inspection, elle n'aurait pas soulevé de problème lors des deux inspections subséquentes. Le Ministère n'a pas adopté de lignes directrices pour aider les conseillers de programme à déterminer la marche à suivre pour le suivi des infractions, de façon que les exploitants y remédient effectivement.

Toutes les infractions signalées à l'inspection doivent être consignées sur la page des services de garde agréés du site Web du Ministère. Cependant,

**Figure 5 : Mesures d'exécution prises par le Ministère, 2009-2013**

Source des données : ministère de l'Éducation

Mécanisme d'exécution (année civile)	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Refus de renouveler le permis	0	1	2	0	1	4
Révocation du permis	1	0	0	0	0	1
Suspension du permis*	1	1	6	3*	1	12
Injonction de remédier à l'infraction	0	0	0	0	1	1
Accusations portées	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>18</b>

\* Le BVGO a relevé un avis de directive de suspendre un permis qui n'était pas compris dans la liste fournie par le Ministère pour les années civiles de 2009 à 2013.

le site renferme des énoncés généraux seulement sur les infractions et non les faits observés. Par exemple, dans un cas, les notes sur le site indiquaient que la garderie n'avait pas satisfait les exigences du médecin hygiéniste local. Pourtant, aucun détail n'avait été fourni pour informer les parents de la préoccupation ou du risque concernant leur enfant. De plus, dans 20 % des inspections examinées, les infractions repérées n'avaient pas été déclarées sur le site Web du Ministère. Par exemple, une inspection avait établi que l'équipement et le mobilier à la garderie n'étaient pas sécuritaires, mais cette infraction n'était pas déclarée sur le site du Ministère.

Pendant le processus d'inspection aux fins du renouvellement du permis, si le conseiller de programme détermine que l'exploitant ne se conforme pas aux exigences en matière de permis, il doit documenter l'infraction, décrire les mesures à prendre pour parvenir à la conformité, et fixer une date à laquelle l'infraction doit avoir été redressée. Aux termes de la politique du Ministère, les exploitants ont au plus 10 jours ouvrables pour corriger les cas de non-conformité. Si l'exploitant ne peut remédier à l'infraction dans le délai fixé ou si celle-ci pose un risque pour la sécurité des enfants, un permis provisoire doit être accordé. La **figure 6** montre le nombre de permis provisoires délivrés au cours de cinq années civiles, soit de 2009 à 2013.

La politique du Ministère précise que les permis provisoires doivent être octroyés pour une période maximale de trois mois, mais peuvent l'être pour

une période plus longue dans des circonstances exceptionnelles, qui doivent être documentées. Nous avons cependant constaté que près de la moitié des permis provisoires échantillonnés ont été délivrés pour des périodes allant de quatre à six mois, sans toutefois être accompagnés d'une justification documentée. De plus, les conseillers de programme sont censés surveiller de près et documenter les efforts de l'exploitant pour parvenir à la conformité durant la période d'effet du permis provisoire. Cette information peut ensuite servir à déterminer s'il faut prendre une mesure d'exécution prescrite par la loi, notamment la révocation du permis ou le refus de le renouveler. Nous avons noté que les deux tiers des permis provisoires dans notre échantillon n'étaient pas accompagnés de preuve documentaire d'une surveillance accrue.

Aux termes de la politique ministérielle, la délivrance de deux permis provisoires consécutifs pour une même infraction devrait accorder suffisamment de temps à l'exploitant pour assurer sa conformité avant qu'une mesure d'exécution soit imposée.

**Figure 6 : Permis provisoires octroyés, 2009-2013**

Source des données : ministère de l'Éducation

Année civile	Nombre de permis provisoires octroyés
2009	98
2010	90
2011	83
2012	60
2013	49
<b>Total</b>	<b>380</b>

Nous avons recensé 22 exploitants ayant obtenu de nombreux permis provisoires au cours des 2 dernières années. L'inspection la plus récente d'un exploitant ayant reçu quatre permis provisoires consécutifs avait révélé qu'il n'avait pas passé en revue avec le personnel les procédures d'urgence visant un enfant ayant des allergies graves; des produits nettoyants dangereux étaient accessibles aux enfants; et des vis étaient à découvert dans les supports fixant les structures de jeu au sol, ce qui présentait un risque de blessure. Pourtant, un autre permis provisoire a été délivré sans être accompagné de mesure d'exécution. La législation autorise le Ministère à révoquer ou à refuser de renouveler un permis, mais nous n'avons relevé aucune ligne directrice pouvant aider les bureaux régionaux à déterminer quand cette marche à suivre était appropriée.

Notre examen des permis provisoires a aussi relevé des cas d'exploitants recevant des permis, soit provisoires, soit à court terme (les exploitants titulaires de permis de ce genre sont considérés comme à risque élevé). Nous avons appris que des permis à court terme sont délivrés lorsque les conseillers de programme veulent soumettre les exploitants à une surveillance plus fréquente. Nous nous inquiétons cependant que des permis à court terme soient parfois accordés plutôt que des permis provisoires, afin d'éviter l'octroi de permis provisoires consécutifs. Nous avons constaté l'absence de directives sur les circonstances appropriées dans lesquelles délivrer un permis à court terme. Nous avons aussi noté que le Ministère n'avait pas fait de suivi des permis à court terme octroyés et ne pouvait extraire de renseignements à ce sujet de son système informatique. Par conséquent, nous n'avons pu déterminer le nombre total d'exploitants de garderie présentant un risque élevé.

Le personnel des trois régions visitées nous a informés que si des préoccupations sont soulevées au sujet d'infractions nombreuses ou récurrentes, les mesures supplémentaires à prendre peuvent comprendre une rencontre de l'exploitant et du gestionnaire régional. Il n'existe pas de lignes

directrices ou de politiques officielles concernant ces rencontres, mais nous avons constaté que le gestionnaire et l'exploitant se réunissaient pour discuter d'un plan afin de remédier à l'infraction. Dans un cas, une garderie était de plus en plus insalubre à chaque inspection. Elle n'avait cependant pas été fermée, parce qu'elle était située dans une région offrant peu de services de garde. En fin de compte, une plainte a été déposée pour l'odeur nauséabonde dans la garderie, la présence de souris, et le fait qu'un cuisinier préparait la nourriture pendant qu'il était malade. La garderie a fini par être nettoyée après une rencontre entre le gestionnaire régional et l'exploitant. Une des trois régions seulement que nous avons visitées prenait note des exploitants convoqués à une rencontre. Cette région avait tenu cinq réunions en 2012, quatre en 2013, et huit de janvier à mai 2014.

## RECOMMANDATION 5

Pour assurer que des politiques et procédures adéquates sont en place pour contraindre les exploitants à se conformer aux exigences législatives et les aider à fournir des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit :

- obtenir des documents à l'appui appropriés pour vérifier si les infractions constatées ont été redressées et pour les besoins de la surveillance par les gestionnaires;
- surveiller de plus près, au besoin, les exploitants ayant reçu un permis provisoire;
- élaborer ou renforcer les lignes directrices concernant l'octroi de permis à court terme; la prolongation des permis provisoires après trois mois; les rencontres entre les gestionnaires régionaux et les exploitants de garderie; et la suspension et la révocation des permis ou le refus de les renouveler;
- publier à la page sur les services de garde d'enfants agréés du site Web du Ministère toutes les infractions recensées pendant les inspections et inclure des détails suffisants

pour informer les parents des risques auxquels leurs enfants sont exposés;

- administrer des mesures d'exécution efficaces à l'endroit des exploitants qui ne se conforment pas aux exigences législatives et ministérielles.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Pour favoriser la conformité et la prestation des services aux enfants dans un environnement sain et sécuritaire, le Ministère mettra en oeuvre un processus ordinaire d'examen des dossiers, afin de renforcer la cohérence et d'améliorer la documentation dans les dossiers. Ce processus permettra également d'orienter les conseillers de programme dans leur évaluation des constatations d'inspection et de l'importance des mesures d'exécution à prendre.

Le Ministère élaborera une directive d'exécution interne relative aux permis pour offrir une orientation supplémentaire concernant la gestion et la surveillance des permis provisoires, les critères de délivrance et de surveillance des permis à court terme, et la gamme et la hiérarchie des mesures d'exécution que peuvent imposer les bureaux régionaux pour remédier aux infractions chroniques. Si le projet de loi 10 est adopté, il procurera des pouvoirs d'exécution supplémentaires. En outre, la transition à une approche axée sur le risque renforcera l'orientation au sujet des mesures d'exécution et leur application cohérente.

Le Ministère fournit actuellement de l'information sur les services de garde agréés, y compris les constatations des inspections, à la page sur les services de garde agréés de son site Web. Sur demande, les exploitants doivent aussi fournir aux parents une copie de la liste de contrôle détaillée utilisée pour les inspections aux fins de permis. Pour être encore plus informatif, le Ministère envisage des mécanismes pour afficher en ligne une information plus détaillée à l'intention des parents.

Si la loi proposée est adoptée, elle offrira une gamme d'options d'exécution nouvelles et améliorées à appliquer pour intervenir de manière efficace auprès des exploitants qui contreviennent aux exigences législatives et réglementaires, notamment les ordonnances de conformité, de protection et de restriction, les pénalités administratives, et la publication obligatoire des contraventions.

## Renforcement de la surveillance des agences de garde d'enfants en résidence privée

Les agences de garde en résidence privée sont autorisées à exploiter un réseau de garderies en milieu familial. Elles peuvent vérifier, approuver et surveiller les exploitants de garderie et sont tenues d'inspecter chaque résidence tous les trois mois. Les conseillers de programme doivent inspecter les agences pour déterminer leur conformité aux exigences en matière de permis et visiter de 5 % à 10 % des résidences privées pour observer le personnel pendant les inspections.

Pour l'inspection d'une agence, le conseiller de programme se sert d'une liste de contrôle semblable à celle utilisée pour une garderie, mais qui a été modifiée en fonction des exigences visant les garderies en milieu familial. Nous avons constaté, dans plus de la moitié des dossiers examinés, qu'on n'avait pas répondu à certaines questions sur les listes de contrôle d'inspection pour les agences. Par exemple, il n'était pas confirmé que les chiens et chats dans la résidence d'un fournisseur avaient été vaccinés contre la rage. Dans un autre cas, le conseiller n'avait pas vérifié si les armes à feu dans la résidence étaient verrouillées et inaccessibles aux enfants. Nous avons aussi noté dans notre échantillon quelques cas d'inspections effectuées par le Ministère dans des agences pour lesquelles les conseillers n'avaient pas visité au moins 5 % des résidences des fournisseurs, comme il est exigé.

Les agences de garde en résidence privée doivent inspecter les établissements de leurs

fournisseurs tous les trois mois. Les employés des agences effectuent ces inspections en utilisant leur propre liste de contrôle. Nous avons revu un échantillon de listes de contrôle élaborées par différentes agences et noté que la liste d'une agence était très détaillée et généralement conforme à la Loi, alors qu'une autre était très brève et ne répondait pas à toutes les exigences. Par exemple, il n'était pas exigé que des alarmes à feu soient installées à chaque étage de la résidence des fournisseurs. Le Ministère n'offre pas de modèle aux agences pour les aider à élaborer des procédures d'inspection afin d'évaluer toutes les exigences en matière de permis de manière uniforme à l'échelle de la province. L'exploitant d'une agence que nous avons visitée a fait savoir qu'une aide en ce sens serait bénéfique pour tous les exploitants d'agence.

Nous avons accompagné des conseillers de programme aux inspections chez les fournisseurs de services et constaté que les conseillers suivaient différentes procédures chez chaque fournisseur. Par exemple, un conseiller a posé des questions détaillées aux fournisseurs sur leur connaissance de certaines politiques, tandis qu'un autre a seulement posé des questions sur les mesures disciplinaires de la politique de gestion du comportement. Nous avons aussi remarqué qu'un conseiller appliquait des procédures distinctes chez différents fournisseurs. Par exemple, dans deux maisons visitées, le conseiller a demandé où étaient rangés les couteaux pour vérifier s'ils étaient hors de la portée des enfants. Toutefois, il n'a pas posé cette question au troisième fournisseur visité. Des procédures ministérielles normalisées garantiraient l'examen uniforme de toutes les exigences principales.

## RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que des politiques et procédures adéquates sont en place afin de vérifier que les agences de garde d'enfants en résidence privée se conforment aux exigences législatives et offrent des services aux enfants dans un

environnement sain et sécuritaire, le ministère de l'Éducation doit :

- élaborer des lignes directrices d'inspection plus détaillées pour les conseillers de programme;
- veiller à visiter le nombre minimal requis de résidences lors des inspections des agences;
- vérifier que les listes de contrôle d'inspection des agences aux fins des permis sont entièrement remplies;
- envisager d'élaborer des listes de contrôle d'inspection pour le personnel des agences.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a récemment mis à jour ses directives relatives aux permis pour fournir plus de détails sur l'octroi de permis aux garderies en résidence privée et pour clarifier le nombre minimal de résidences à visiter lors des inspections aux fins de permis ainsi que les attentes concernant la surveillance par les gestionnaires dans le processus d'approbation des permis.

En plus de préciser l'orientation, le Ministère met à jour le logiciel des inspections aux fins de permis pour s'assurer que les listes de contrôle d'inspection sont entièrement remplies avant de délivrer un permis.

Le Ministère collaborera avec les agences de garde en résidence privée pour créer une liste de contrôle échantillon à leur intention, qui expose les exigences minimales relatives aux inspections des résidences.

## Examen de la charge de travail et des besoins en formation des conseillers de programme

Au moment de notre audit, le Ministère employait environ 48 conseillers de programme permanents. Pour alléger la lourde charge de travail, le Ministère a engagé 12 employés contractuels pour une période de 18 mois, pour un effectif total de 60 conseillers de programme actifs (le nombre

exact fluctue en raison d'événements comme les retraites, les congés de maternité et le recrutement). Lors de notre dernier audit en 2005, il y avait aussi quelque 60 conseillers de programme, mais les responsabilités de certains comprenaient l'inspection d'établissements autres que les garderies. Néanmoins, le nombre de garderies a sensiblement augmenté, passant de 3 900 en 2005 à 5 200 en 2014, soit une hausse de 33 %. De plus, le nombre moyen de dossiers des conseillers a augmenté dans une proportion similaire (soit de 67 à 87 garderies par conseiller), et la moitié des conseillers étaient chargés de l'inspection et de la surveillance de plus de 100 garderies. La **figure 7** montre la charge de travail moyenne ventilée par bureau régional.

Certains conseillers assument une charge de travail beaucoup plus importante. Une conseillère que nous avons consultée a affirmé qu'elle supervisait 125 garderies et qu'il lui fallait plus d'une journée pour en inspecter certaines. Elle a ajouté que pour ne pas être en retard dans sa charge de travail, elle devait inspecter quatre garderies par jour. Ces contraintes temporelles entraînent le risque que les conseillers n'aient pas suffisamment de temps pour procéder à des inspections approfondies, compte tenu du fait qu'ils s'acquittent d'autres importantes fonctions, dont l'examen des demandes de permis de nouveaux exploitants, le suivi des incidents graves et des plaintes, et l'imposition de mesures d'exécution au besoin.

Pour remplir ces fonctions, les conseillers doivent faire preuve de jugement sûr. Il est donc important qu'ils reçoivent une formation et une orientation adéquates pour exercer pertinemment leur jugement. Aux termes de la législation, les superviseurs de garderie doivent être titulaires d'un diplôme en éducation de la petite enfance, mais des acquis scolaires similaires ne sont pas exigés des conseillers de programme. Dans les trois régions visitées, nous avons noté que seulement la moitié des conseillers détenaient ce titre de compétences.

En juillet 2013, le bureau principal du Ministère a fourni aux nouveaux conseillers de programme une formation de quatre jours sur les stratégies en vue de préparer, d'exécuter et de documenter les inspections aux fins de permis. Le Ministère nous a informés que tous les conseillers avaient suivi cette formation avant septembre 2014. Pourtant, lorsque nous les avons interviewés, la majorité nous a dit ne pas avoir achevé cette formation. Beaucoup ont affirmé avoir été formés en observant au poste de travail un conseiller plus expérimenté pendant une semaine environ et ne pas avoir suivi de formation officielle sur les politiques ou les lignes directrices qu'ils doivent appliquer. Une conseillère nous a même dit qu'elle ne connaissait pas la politique sur les plaintes et qu'elle avait seulement été informée, plusieurs mois après son entrée en fonction, que les inspections devaient faire l'objet d'un examen par le gestionnaire régional.

**Figure 7 : Nombre de dossiers des bureaux régionaux par conseiller, mars 2014**

Source des données : ministère de l'Éducation

Bureau régional	Conseillers de programme permanents	Conseillers de programme temporaires	N <sup>bre</sup> total de conseillers de programme	Garderies agréées	N <sup>bre</sup> de garderies par conseiller
Barrie	10	4	14	1 139	81
London	9	1	10	1 157	116
Nord	5	0	5	398	80
Ottawa	7	2	9	695	77
Toronto-Centre	10	2	12	958	80
Toronto-Ouest	7	3	10	872	87
<b>Total - Moyenne</b>	<b>48</b>	<b>12</b>	<b>60</b>	<b>5 219</b>	<b>87</b>

Les conseillers consultés nous ont fait savoir qu'ils aimeraient recevoir une formation sur l'interprétation de la législation et la façon de répondre correctement aux questions sur la liste de contrôle d'inspection. Ils nous ont aussi dit qu'ils avaient besoin de soutiens supplémentaires, sous forme d'aide-mémoire, pour la tenue des inspections, comme de mini-listes de contrôle où sont indiquées toutes les politiques et exigences, la documentation à vérifier dans les dossiers du personnel et des enfants, et les exigences à observer dans les garderies. Nous avons remarqué que des conseillers avaient créé leurs propres aide-mémoire.

### RECOMMANDATION 7

Pour mettre en place un réseau de garderies accessible, coordonné et de grande qualité en Ontario qui favorise le développement social, langagier et cognitif des enfants, le ministère de l'Éducation doit :

- réévaluer les exigences scolaires des conseillers de programme à l'avenir afin de tenir compte de leur niveau de scolarité et d'expérience en garderie;
- voir à ce que les conseillers de programme reçoivent la formation et les soutiens opérationnels nécessaires pour qu'ils puissent s'acquitter efficacement des responsabilités de leur poste;
- évaluer la charge de travail des conseillers de programme pour leur accorder suffisamment de temps pour effectuer des inspections approfondies.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a créé le nouveau poste de conseiller de programme principal dans les régions pour appuyer la surveillance et la formation et accroître l'uniformité à l'échelon régional. Les titulaires du poste doivent posséder le titre d'éducateur de la petite enfance inscrit. Le

Ministère entend poursuivre l'évaluation des exigences de scolarité du personnel des directions.

À l'heure actuelle, près de 70 % des conseillers de programme sont titulaires d'un diplôme en éducation de la petite enfance, soit une hausse par rapport au taux de 57 % en 2008. Les titres de compétences des autres conseillers comprennent le diplôme en techniques d'éducation spécialisée et le baccalauréat ou la maîtrise en travail social. De nombreux conseillers de programme ont aussi une vaste expérience du secteur des services de garde de l'Ontario. Les nouveaux conseillers doivent maintenant avoir des connaissances spécialisées des principes et pratiques de l'apprentissage et du développement des enfants ainsi qu'une longue expérience de la garde d'enfants.

Une formation sur la qualité des programmes a aussi été fournie aux gestionnaires régionaux et aux conseillers. D'ailleurs, le Ministère met en oeuvre, à l'intention de son personnel, une stratégie de renforcement des capacités sur une période de 12 mois rattachée à son cadre, *Comment apprend-on? Pédagogie de l'Ontario pour la petite enfance*. Comme mentionné ci-haut, divers programmes de formation du personnel se poursuivent depuis janvier 2012 et il est prévu qu'une formation supplémentaire sur les directives internes nouvelles et actualisées commencera en novembre 2014.

Le Ministère a mis sur pied une nouvelle unité d'application des mesures législatives comptant neuf nouveaux employés, qui sont chargés des dossiers des garderies non agréées; l'effectif de l'Unité est complet et formé. Un plan de transition a été adopté pour transférer la responsabilité des enquêtes auprès des fournisseurs de services de garde non agréés, dont s'acquittent actuellement les conseillers du programme des garderies agréées, à l'Unité d'application des mesures législatives d'ici la fin de 2014.

Le Ministère continue d'analyser les besoins en personnel permanent mais, entre-temps, des employés supplémentaires ont été recrutés, y

compris 16 conseillers de programme temporaires dans les bureaux régionaux pour résorber l'arriéré de permis et appuyer les nouveaux demandeurs. En outre, le SGPSGE a permis de maximiser l'efficacité du personnel ministériel en remplaçant les processus manuels sur imprimés par un système automatisé rationalisé.

Le Ministère analyse également les activités relatives aux permis et le nombre de dossiers afin de définir des mécanismes pour faciliter la répartition équitable des dossiers et l'affectation appropriée des ressources entre les régions.

## Vérification des antécédents criminels

### Les vérifications des antécédents criminels de nouveaux exploitants éventuels ne sont pas recueillies

Les exploitants éventuels doivent présenter une vérification de leurs antécédents criminels avant d'obtenir un permis. Cette vérification vise à garantir la sécurité et le bien-être des enfants dans les garderies et l'exploitation responsable des garderies agréées. Le Ministère exempté les demandeurs d'une vérification si les trois conditions suivantes sont remplies :

- la garderie est constituée en société et les membres de son conseil d'administration n'ont pas de contact direct avec les enfants;
- le demandeur est titulaire d'un permis octroyé par le Ministère ou exécute un autre programme dans la collectivité;
- le demandeur a une expertise confirmée en prestation de services dans la collectivité.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers de nouveaux exploitants et constaté que 50 % renfermaient les vérifications des antécédents criminels requises. Cependant, nous avons fait les constatations suivantes :

- Concernant 35 % des dossiers échantillonnés, nous avons constaté qu'ils ne contenaient pas de vérification des antécédents criminels, car les demandeurs bénéficiaient d'une exemp-

tion. Toutefois, dans ces cas, les conseillers de programme n'avaient pas documenté le critère d'exemption appliqué. De plus, les conseillers ne pouvaient préciser de marche à suivre pour déterminer qu'un exploitant donné avait une expertise confirmée en prestation de services dans la collectivité ou que les administrateurs n'entreraient pas en contact direct avec les enfants.

- Pour les 15 % de dossiers restants qui ne renfermaient pas de vérification des antécédents criminels, on nous a dit qu'une vérification avait été soumise, mais qu'elle avait été détruite ou retournée à l'exploitant. Dans certains cas, le conseiller avait consigné les noms des personnes ayant soumis les vérifications, alors que dans de nombreux autres, il n'y avait rien au dossier pour confirmer la réception des vérifications. Aux termes de la politique ministérielle, les bureaux régionaux doivent élaborer une procédure pour conserver les vérifications des antécédents criminels, mais aucun des bureaux visités ne l'avait fait.

La politique du Ministère n'exige pas des exploitants qu'ils présentent périodiquement des vérifications à jour. Dans un cas, le demandeur avait joint une vérification datant de 2008 à une demande présentée en 2013 pour l'exploitation d'une nouvelle garderie. Nous avons constaté que ce demandeur déménageait son exploitation à un nouvel endroit et soumettait la vérification pour l'ancien établissement.

### Les vérifications des antécédents criminels de certains membres du personnel de garderie ne sont pas examinées par le Ministère

Les nouveaux exploitants doivent élaborer une politique sur la vérification des antécédents criminels pour le personnel de garderie et les bénévoles. La politique du Ministère, adoptée en 1995, précise que la vérification des antécédents criminels s'inscrit dans le processus d'embauche et même

si une vérification révèle des accusations ou des condamnations criminelles, cela n'empêche pas nécessairement l'embauche. Les exploitants ont intérêt à considérer la nature et les circonstances liées aux accusations et condamnations antérieures, et il leur revient exclusivement de prendre les décisions d'embauche.

Dans le cadre des inspections, le Ministère demande aux exploitants de confirmer qu'ils ont élaboré et mis en oeuvre des politiques sur la vérification des antécédents criminels. Nous avons accompagné des conseillers de programme à plusieurs inspections et observé ces derniers examinant des dossiers de personnel afin de vérifier s'ils renfermaient des vérifications des antécédents criminels. À l'occasion, les vérifications étaient placées dans des enveloppes scellées, que les conseillers n'ouvraient pas. Par conséquent, les conseillers ne pouvaient confirmer si une vérification avait été reçue ou, dans l'affirmative, l'information qu'elle renfermait. Lors d'une visite, nous avons remarqué un préposé à la préparation d'aliments intervenant auprès des enfants, mais le conseiller n'avait pas déterminé si une vérification des antécédents criminels était requise ou si elle était versée au dossier de cet employé.

Nous avons aussi noté un cas où un employé de garderie avait été accusé de contacts sexuels sur un enfant après son embauche. L'infraction concernait un enfant non inscrit à la garderie où cet employé travaillait. L'exploitant a renvoyé l'employé, mais le conseiller chargé de l'inspection de la garderie n'a pu confirmer si le dossier de l'employé comprenait une vérification des antécédents criminels ou si des accusations criminelles avaient déjà été portées contre lui.

Nous avons examiné un certain nombre de politiques sur les vérifications des antécédents criminels élaborées par les exploitants pour déterminer si elles répondaient aux exigences ministérielles. Certaines politiques laissaient à désirer, alors que d'autres renfermaient des pratiques exemplaires qui dépassaient les exigences du Ministère.

- La politique du Ministère sur la vérification des antécédents criminels s'applique seulement au personnel de garderie et aux bénévoles qui entrent directement en contact avec les enfants. Certains exploitants exigent cependant une vérification des antécédents criminels des employés qui n'ont pas de contact direct avec les enfants, tels que les cuisiniers, les chauffeurs et les préposés à l'entretien.
- La politique du Ministère sur la vérification des antécédents criminels n'exige pas des exploitants ou de leur personnel de soumettre périodiquement des vérifications à jour. Cependant, certains exploitants exigent des vérifications tous les cinq ans.
- Des exploitants demandent une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables plutôt que la vérification des antécédents criminels exigée par le Ministère. La vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables vise les personnes voulant travailler avec des enfants ou des personnes considérées comme vulnérables ou plus à risque que la population générale. Cette vérification est plus exhaustive et comprend des recherches supplémentaires portant, par exemple, sur les ordonnances de restriction, l'état de personne graciée et les signalements à la police pour des comportements menaçants ou violents.

Nous avons noté que plusieurs conseils scolaires en Ontario ont récemment commencé à exiger des personnes voulant faire du bénévolat ou postulant un emploi dans les écoles primaires et secondaires qu'elles se soumettent à une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables. Certaines municipalités exigent aussi cette vérification pour le personnel de garderie. En outre, l'Alberta et la Saskatchewan demandent que le personnel de garderie obtienne une vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, de même que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario pour les postulants auprès des maisons de soins infirmiers ou des établissements de soins de longue durée.

## RECOMMANDATION 8

Pour faire en sorte que les exploitants de garderie offrent un environnement sécuritaire et sain qui favorise le développement social, affectif et intellectuel des enfants, le ministère de l'Éducation doit :

- revoir sa politique sur la vérification des antécédents criminels pour déterminer s'il y a lieu de l'actualiser, les personnes à assujettir à la politique et la pertinence des exemptions;
- confirmer que les vérifications des antécédents criminels ont été versées au dossier de tous les nouveaux exploitants et vérifier que les membres du conseil d'administration et les autres membres du personnel qui n'ont pas obtenu de vérification de leurs antécédents criminels n'ont pas de contact direct avec les enfants;
- exiger une mise à jour périodique des vérifications des antécédents criminels des exploitants et du personnel de garderie;
- exiger des vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables en plus des vérifications des antécédents criminels.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère met actuellement à jour sa directive interne sur la vérification des antécédents criminels aux fins de permis, afin de clarifier les exigences énoncées dans sa politique connexe, y compris les normes de documentation. La formation sur la directive actualisée sera offerte aux bureaux régionaux.

Pour accroître la cohérence et améliorer la documentation, le Ministère adoptera un processus ordinaire d'examen des dossiers afin d'évaluer la conformité aux normes de documentation.

Le projet de loi 10 renferme un nombre de dispositions sur les pouvoirs liés aux vérifications des antécédents criminels autorisant le directeur ou l'inspecteur à exiger des vérifications

des fournisseurs de services de garde agréés et des personnes prescrites par règlement. La législation proposée autorisera le directeur ou l'inspecteur à exiger une vérification des antécédents criminels de toute personne pour laquelle il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a été condamnée pour une infraction stipulée dans la Loi.

Si le projet de loi 10 est adopté, il conférera aussi le pouvoir d'adopter des règlements pour que les exploitants de garderie effectuent le filtrage du personnel et des bénévoles en employant des méthodes comme la vérification du casier judiciaire, la déclaration sous serment et la vérification de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables.

## Incidents graves

Un règlement afférent à la Loi définit cinq catégories d'incidents graves, appelés « événements graves », que les exploitants de garderie doivent déclarer au Ministère : le décès d'un enfant, une lésion grave subie par un enfant ou les mauvais traitements infligés à un enfant; une plainte concernant les normes d'exploitation; et une catastrophe (tel un incendie se produisant dans les locaux d'une garderie). La politique ministérielle a ajouté deux autres catégories d'incidents graves : toute situation où un enfant est porté disparu et toute plainte « d'un enfant ou au sujet d'un enfant ou tout autre incident grave ». Les incidents graves requièrent souvent des soins médicaux, la consultation des sociétés d'aide à l'enfance ou des services d'urgence. Aux termes du règlement, les exploitants de garderie doivent aussi rédiger des politiques exposant les procédures à suivre pour intervenir lors d'incidents graves et les déclarer au Ministère. De janvier 2009 au 31 mai 2014, les exploitants de garderie ont déclaré plus de 29 000 incidents graves au Ministère (voir la **figure 8**).

**Figure 8 : Incidents graves déclarés au Ministère selon le type, 2009-2014**

Source des données : ministère de l'Éducation et gestionnaires de services de garde municipaux

Incident grave (année civile)	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Total
Mort d'un enfant	2	0	3	0	1	0	6
Blessure grave d'un enfant	2 471	2 623	2 656	2 546	2 351	866	13 513
Mauvais traitements infligés à un enfant	506	446	412	392	377	202	2 335
Incendie ou autre catastrophe	978	747	1 289	656	1 154	267	5 091
Normes physiques ou de sécurité	351	399	480	456	421	165	2 272
Enfant disparu	420	467	437	428	383	150	2 285
Plainte grave	708	603	685	628	698	608	3 930
<b>Total</b>	<b>5 436</b>	<b>5 285</b>	<b>5 962</b>	<b>5 106</b>	<b>5 385</b>	<b>2 258</b>	<b>29 432</b>

\* Au 31 mai 2014

### Une déclaration plus opportune et intégrale des incidents graves est nécessaire

Nous avons examiné un échantillon de plaintes acheminées au Ministère et déterminé que certains incidents qui y étaient décrits ne lui avaient pas été signalés, bien qu'ils constituent des incidents graves. Les incidents impliquaient, par exemple, des enfants laissés sans surveillance et un enfant ayant subi une commotion cérébrale à la garderie. Nous avons donc conclu que les exploitants ne déclarent pas tous les incidents graves au Ministère.

Pour chaque incident, l'exploitant d'une garderie agréée ou en résidence privée doit afficher un avis d'incident grave. Il doit aussi soumettre, dans les 24 heures, un rapport de notification qui comprend une description de l'incident. En application de la politique ministérielle, la période de 24 heures débute lorsqu'un membre du personnel de la garderie prend connaissance de l'incident ou lorsqu'il estime que l'incident est grave (appelé la « date réputée »). Nous avons examiné la date de l'incident, la date réputée et la date d'avis dans un échantillon d'incidents graves et avons conclu que, dans près de 50 % des cas, la date réputée était identique à la date d'avis, bien que l'incident se soit produit en moyenne 7 jours auparavant. Dans 30 % des dossiers échantillonnés, l'incident avait été déclaré en moyenne 6 jours après avoir été réputé grave, y compris un présumé cas de mauvais

traitements infligés par un employé de la garderie, dont a été témoin un autre membre du personnel. Dans la majorité des cas, les conseillers de programme nous ont dit que le personnel de garderie n'avait pas informé le superviseur de l'incident en temps opportun, et le Ministère n'a donc pas été avisé dans le délai prescrit de 24 heures.

Dans les sept jours ouvrables de l'avis d'un incident grave signifié par un exploitant au Ministère, l'exploitant doit soumettre un rapport d'enquête. Ce rapport renferme l'état de la situation et des détails sur les mesures ultérieures proposées. Pour la majorité des incidents graves examinés, un rapport d'enquête avait été déposé dans le délai de sept jours fixé. De fait, la moitié des rapports d'enquête avaient été acheminés le même jour que les rapports de notification.

À la réception d'un rapport d'enquête, le Ministère évalue les mesures prises par l'exploitant dans le but de déterminer s'il y a lieu d'entreprendre un examen ultérieur. Nous avons noté que les conseillers de programme communiquent parfois avec les exploitants pour obtenir un complément d'information sur l'incident grave, afin de décider si l'exploitant était intervenu de manière appropriée. Quoi qu'il en soit, le Ministère n'a pas de directives précises pour aider les conseillers de programme à décider de la façon d'enquêter sur les incidents graves. Par contraste, la politique de gestion des plaintes du Ministère exige des conseillers de faire

une visite sur place dans les cinq jours ouvrables de la réception d'une plainte.

Dans les incidents où un enfant a besoin de protection ou a subi de mauvais traitements, d'autres autorités, comme la police, les sociétés d'aide à l'enfance et les organismes de santé publique, peuvent intervenir. Ces autorités entreprennent habituellement une enquête, puis le Ministère est tenu de faire un suivi pour déterminer s'il existe d'autres préoccupations concernant la garde des enfants. Nous avons examiné plusieurs cas où étaient en cause d'autres autorités et avons constaté que parfois, les conseillers de programme avaient fait un suivi uniquement avec l'exploitant pour déterminer l'issue de l'enquête. Par exemple, dans deux cas où un enfant était décédé, l'exploitant avait informé le conseiller que l'enfant avait cessé de respirer. Le conseiller ne connaissait pas la cause exacte du décès ou si des irrégularités dans les soins prodigués à l'enfant constituaient des facteurs contributifs. Même si le Ministère enquête sur ces incidents, il n'est pas toujours informé des résultats de l'enquête menée par d'autres autorités. En avril 2014, un bureau régional visité avait signé un protocole d'entente avec la société d'aide à l'enfance locale pour améliorer la communication, la collaboration et la coordination. La conclusion de protocoles semblables avec les autorités permettrait aux bureaux régionaux d'obtenir des renseignements fiables sur les résultats des enquêtes et pourrait non seulement prévenir les doublons, mais aussi atténuer les risques d'incidents graves à l'avenir.

### Recours inefficace au processus lié aux incidents graves pour garantir la qualité des soins

Durant les inspections, les conseillers de programme sont censés vérifier que les exploitants ont mis en oeuvre des politiques sur les incidents graves qui répondent à toutes les exigences du Ministère. Nous avons cependant conclu que bon nombre des politiques des exploitants examinées ne répondaient pas à toutes les exigences ministérielles. Par

exemple, certaines ne précisait pas l'exigence de soumettre un rapport d'enquête dans les sept jours d'un incident, d'aviser le coroner en cas de décès, de contacter la société d'aide à l'enfance en cas de violence présumée, et de signaler tous les incidents à un membre du personnel désigné. Les politiques de certains exploitants ne définissaient pas les sept catégories d'incidents graves. Par conséquent, lors des inspections, les conseillers de programme n'examinaient pas adéquatement les politiques des exploitants sur les incidents graves.

La politique ministérielle et la législation précisent exactement ce qui constitue un incident grave. Nous avons cependant relevé un nombre d'incidents qui ne correspondaient pas à la définition dans la législation et la politique. Par exemple, nous avons vu un cas où un enfant avait été blessé et des premiers soins administrés, alors que la blessure était mineure. La déclaration de ces incidents comme graves cause du travail superflu pour le Ministère et le personnel de garderie et fausse le dossier général des incidents graves. Nous avons remarqué qu'un exploitant avait adopté une pratique exemplaire exigeant du personnel de signer et de dater une déclaration qu'il avait été informé de la politique sur les incidents graves, qu'il appliquerait les procédures décrites et consulterait la politique chaque année.

Les exploitants de garderie doivent produire un rapport annuel sommaire sur les incidents graves par type, et les conseillers de programme doivent revoir ce rapport lors des inspections. Toutefois, il n'y a pas de question sur la liste de contrôle d'inspection pour inciter les conseillers à le revoir, et nous n'avons vu aucun conseiller le faire durant les visites d'inspection auxquelles nous avons assisté. Le Ministère a fait savoir que les rapports sur les incidents graves constituent un moyen efficace de surveiller la pertinence et la qualité des services offerts. Nous avons cependant conclu que les conseillers n'analysaient pas les incidents graves avec les exploitants, afin de discerner les problèmes posés à la qualité des services de garde fournis. Nous avons choisi un échantillon d'incidents graves

suffisamment documentés et noté que quelques exploitants avaient eu plus de 50 incidents depuis 2009, comme le montre la **figure 9**.

Les exploitants sont tenus d'afficher le formulaire d'avis d'incident grave à un endroit bien en vue près d'une entrée qu'utilisent habituellement les parents. Le formulaire doit fournir une brève description de l'incident; la date, l'heure et le lieu de l'incident; les mesures prises par l'exploitant; et les plans à long terme pour éviter que l'incident se reproduise à l'avenir. L'avis sert à informer les parents des incidents graves qui ont lieu à la garderie que fréquente leur enfant. Nous avons relevé une plainte d'un parent que les formulaires d'avis n'étaient pas affichés. D'après les conseillers de programme, ces formulaires doivent être versés au dossier et examinés lors des inspections aux fins de permis. Toutefois, parce que les incidents graves ne sont pas publiés sur la page sur les services de garde du site du Ministère, les conseillers ne peuvent pas vérifier si les formulaires ont de fait été affichés, à moins de visiter les garderies.

**Figure 9 : Nombre d'incidents graves par exploitant, 2009-2014<sup>1</sup>**

Source des données : ministère de l'Éducation et gestionnaires de services de garde municipaux

N <sup>bre</sup> d'incidents graves par exploitant	N <sup>bre</sup> d'exploitants	N <sup>bre</sup> total d'incidents graves
Plus de 50	9	634
41-50	18	786
31-40	40	1 396
21-30	169	4 123
11-20	572	8 226
6-10	863	6 593
1-5	3 059	7 052
Inconnu <sup>2</sup>	—	622
<b>Total</b>	<b>4 730<sup>3</sup></b>	<b>29 432</b>

1. Au 31 mai 2014

2. Information insuffisante accessible pour catégoriser les incidents graves

3. Le chiffre ne comprend pas tous les exploitants, car certains n'avaient pas d'incident grave à leur dossier.

## RECOMMANDATION 9

Pour contribuer à réduire le risque pour la santé et la sécurité des enfants dans les garderies et pour régler, déclarer et analyser les incidents graves de façon appropriée, le ministère de l'Éducation doit :

- élaborer des lignes directrices sur l'enquête et le suivi d'un incident grave;
- définir une procédure pour informer le personnel de garderie des politiques sur les incidents graves, y compris la façon de reconnaître, de régler, de documenter et de déclarer ces incidents;
- prendre des mesures plus efficaces à l'endroit des exploitants qui dérogent aux exigences législatives en matière de déclaration, y compris ceux qui ne signalent pas les incidents graves dans la forme prescrite;
- envisager d'élaborer des protocoles conjointement avec d'autres autorités d'enquête afin d'échanger l'information;
- analyser les incidents graves provoqués par les exploitants afin de cerner les problèmes potentiels causés par ces derniers ou les problèmes systémiques;
- envisager d'afficher les incidents graves en ligne où les parents peuvent les consulter facilement.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a récemment apporté plusieurs améliorations pour minimiser les incidents graves et procède à un examen exhaustif de sa politique (*Marche à suivre pour signaler les incidents graves*) visant les services de garde agréés. L'examen comprend l'analyse des catégories et définitions des incidents graves et des procédures pour les déclarer. En faisant fond sur cette analyse et la rétroaction des intervenants du secteur des services de garde, le Ministère mettra à jour sa politique et la directive interne relative aux permis. La formation sur les nouvelles

politique et directive portera sur la déclaration des incidents graves par les exploitants ainsi que sur les enquêtes et le suivi connexes réalisés par le personnel ministériel.

Le SGPSGE prévoit un processus standard pour documenter les activités de suivi des incidents graves exécutées par le Ministère. Les conseillers de programme pourront ainsi s'informer de l'historique des incidents graves d'un exploitant de garderie pour dégager les tendances et appuyer les activités de suivi.

Si le nouveau projet de loi est adopté, il fournira une gamme d'options d'exécution nouvelles et améliorées afin de prendre des mesures efficaces contre les exploitants qui contreviennent aux exigences législatives et réglementaires, y compris la déclaration en règle des incidents graves. Parmi les options d'exécution nouvelles et améliorée, se trouvent les ordonnances de conformité, de protection et d'interdiction et les pénalités administratives.

Le personnel du Ministère a rencontré ses homologues du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, du ministère des Affaires municipales et du Logement, et du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels pour examiner l'échange d'information sur les enjeux liés au programme des services de garde agréés. En outre, le Ministère collabore avec le Bureau du coroner en chef pour explorer un processus d'échange d'information sur les décès d'enfants dans les établissements de garde.

De plus, le projet de loi 10 propose de désigner des personnes prescrites par règlement (notamment les fonctionnaires de la santé publique et les représentants des sociétés d'aide à l'enfance) tenues de signaler toutes les situations observées dans l'exercice de leurs fonctions où la sécurité des enfants est menacée. La loi proposée apporterait aussi des précisions sur la collecte et l'échange de renseignements

personnels à des fins particulières, y compris l'assurance de la conformité à la législation.

Les formulaires d'avis d'incident grave doivent être affichés dans les garderies et les établissements de garde en milieu familial pendant au moins 10 jours ouvrables. Le Ministère examine actuellement la possibilité de publier en ligne l'information sur les incidents graves.

## Plaintes

La majorité des plaintes visant les exploitants de garderie que reçoit le Ministère sont déposées par les parents ou le personnel de garderie. Le Ministère ne fait pas de suivi ou d'analyse des types de plaintes qu'il reçoit. Nous avons cependant déterminé que la majorité concernait le personnel insuffisant par rapport au nombre d'enfants présents; les enfants laissés sans surveillance; le manque de propreté dans les établissements; et les allégations de comportements abusifs du personnel. Le Ministère croit que les plaintes du public constituent un important mécanisme d'exécution de la *Loi sur les garderies*. Comme le montre la **figure 10**, le Ministère a reçu près de 2 300 plaintes sur une période de cinq ans, soit du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 mai 2014.

Aux termes de la politique ministérielle, à la réception d'une plainte, le conseiller de programme doit contacter le plaignant dans les trois jours suivants pour l'informer qu'une enquête sera

**Figure 10 : Nombre de plaintes reçues par le Ministère, 2009-2014**

Source des données : ministère de l'Éducation

Année civile	Nombre de plaintes
2009	434
2010	451
2011	334
2012	272
2013	528
2014*	266
<b>Total</b>	<b>2 285</b>

\* Au 31 mai 2014

entreprise. Cinq jours après avoir reçu la plainte, le conseiller doit procéder à une enquête en visitant la garderie à l'improviste pour vérifier le fondement de la plainte et dissiper les préoccupations en cause. Toute décision d'enquêter sur une plainte en employant un autre mécanisme doit être approuvée et documentée par le gestionnaire régional. Une fois l'enquête terminée, une lettre est envoyée au plaignant l'informant que le Ministère a donné suite à ses préoccupations. À la dernière étape du processus de plainte, le gestionnaire régional examine les mesures prises par le conseiller pour s'assurer que la plainte a fait l'objet d'une enquête appropriée.

Dans notre examen d'un échantillon de plaintes acheminées au Ministère, nous avons constaté que la majorité des plaintes avaient été prises en charge sans délai parce qu'elles avaient été faites par téléphone et que, dans la plupart des cas, une visite sur place avait été effectuée dans le délai prescrit de cinq jours ouvrables. On a aussi répondu aux plaintes transmises par courriel ou la poste dans le délai prévu. Toutefois, dans presque tous les cas, les conseillers n'avaient pas contacté le plaignant comme exigé après avoir terminé l'enquête.

Nous avons examiné plusieurs plaintes émanant d'employés de garderie qui n'avait pas de personnel suffisant pour l'âge et le nombre d'enfants présents à un moment donné. D'autres plaintes déposées par le personnel de garderie précisaient que les exploitants avaient falsifié les registres de travail pour sembler se conformer au ratio personnel-enfants. Étant donné la nature et le risque potentiel de ces plaintes, les inspections peuvent ne pas détecter les conditions de cette nature si, comme mentionné ci-haut, le moment des inspections est prévisible. Donc, des visites à l'improviste plus fréquentes peuvent être justifiées afin de renforcer l'effet de surprise dans le processus de surveillance du Ministère.

Dans l'échantillon de plaintes examinées, nous avons remarqué que le délai moyen entre la date où le conseiller avait terminé l'enquête et l'examen requis par le gestionnaire régional était d'environ 150 jours. Cet examen pouvait avoir lieu immédiatement après la fin de l'enquête ou plus de 500 jours

plus tard. Les examens tardifs peuvent retarder l'évaluation par le gestionnaire régional des mesures prises par le conseiller et, par ricochet, les mesures correctives visant à atténuer les menaces posées à la santé et à la sécurité des enfants.

## RECOMMANDATION 10

Pour s'assurer que les plaintes font l'objet d'une enquête adéquate et relever les problèmes qui peuvent ne pas être apparents pendant les inspections, le ministère de l'Éducation doit :

- veiller à ce que les gestionnaires examinent rapidement les plaintes déposées et les résultats d'enquête;
- confirmer auprès des plaignants que leurs préoccupations ont fait l'objet d'une enquête;
- examiner et analyser régulièrement la nature des plaintes et utiliser l'information dégagée pour élaborer des procédures, y compris la tenue de visites à l'improviste des garderies afin d'atténuer les risques cernés.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère met à jour sa directive interne relative aux procédures de traitement des plaintes déposées à l'endroit des exploitants de garderie. La directive prendra appui sur l'examen des dossiers internes et comprendra des normes de rendement relatives au suivi, à l'examen par les gestionnaires et à la communication avec les plaignants.

Le Ministère élabore aussi un nouveau module du SGPSGE dont se serviront les bureaux régionaux pour gérer les plaintes visant les garderies agréées. Le nouveau module établira un processus opérationnel uniforme pour traiter les plaintes et renforcera la capacité du Ministère à analyser les données afin de dégager les tendances et les questions émergentes.

La formation sur la directive actualisée et le nouveau module du SGPSGE est prévue pour novembre 2014.