

synthèse

SYNTHÈSE

RAPPORT D'ÉVALUATION

L'implantation des bureaux coordonnateurs
de la garde en milieu familial

Famille et Aînés
Québec



Rapport d'évaluation - Synthèse

L'implantation des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial

Marie Hélène Saint-Pierre

Marie Moisan

Avec la collaboration de Hélène Lavoie

Direction de l'évaluation et de la statistique

Direction générale des politiques

Ministère de la Famille et des Aînés

Mai 2010

Le présent document est une synthèse du rapport intitulé *Rapport d'évaluation – L'implantation des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial*.

CONCEPTION DE L'ÉVALUATION ET DES OUTILS DE COLLECTE

Marie Hélène Saint-Pierre avec la collaboration de Hélène Lavoie

GROUPES DE DISCUSSION

Collecte, analyse des données, rédaction d'un rapport : Segma UniMarketing

Révision du rapport : Marie Hélène Saint-Pierre et Hélène Lavoie

ENTREVUES

Collecte : Marie Hélène Saint-Pierre

Analyse des données et rédaction : Marie Hélène Saint-Pierre et Marie Moisan

RÉDACTION FINALE DU RAPPORT

Marie Hélène Saint-Pierre et Marie Moisan

Ministère de la Famille et des Aînés

ÉDITION

Direction de l'évaluation et de la statistique

Direction générale des politiques

PAGE COUVERTURE

Direction des communications

ISBN 978-2-550-58914-3 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2010

Bibliothèque et Archives Canada, 2010

© Gouvernement du Québec

REMERCIEMENTS

Tout au long de cette démarche d'évaluation, nous avons eu la collaboration de nombreuses personnes. Nous tenons d'abord à remercier les membres du comité conseil de l'évaluation qui ont suivi l'avancement des travaux et commenté ceux-ci avec attention et pertinence.

Comité conseil de l'évaluation

Nathalie D'Amours et Renée Harisson
Association des éducatrices et éducateurs en milieu familial du Québec

Lynda Gravel
Conseil québécois des services de garde éducatifs à l'enfance

André Rémillard et France Gendron
Association québécoise des centres de la petite enfance

Françoise Tremblay
Direction de la coordination et du soutien aux opérations
Ministère de la Famille et des Aînés

Ginette Racine
Direction régionale de l'Ouest et du Nord du Québec
Ministère de la Famille et des Aînés

D'autres personnes au sein du Ministère ont également apporté leur contribution à l'évaluation, notamment lors de la collecte de renseignements préliminaires, et nous les en remercions.

Nos remerciements s'adressent aussi, et de façon toute spéciale, aux diverses personnes qui ont accepté de nous faire part de leur expérience. Ainsi, merci aux gestionnaires des bureaux coordonnateurs que nous avons rencontrés pour leur accueil et leur excellente collaboration. Merci également à toutes les responsables d'un service de garde en milieu familial qui ont bien voulu participer à l'une ou l'autre des rencontres en groupes de discussion. L'information ainsi fournie a constitué le matériau de base de cette évaluation et en a permis la réalisation.

MISE EN GARDE

Le présent rapport d'évaluation décrit et analyse la situation des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial (BC), leur mandat et les rapports qu'ils entretenaient avec les responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG) à partir du début de leurs activités, en juin 2006, jusqu'en janvier 2008, quand la collecte d'information qui sous-tend le rapport s'est terminée. La situation décrite dans le rapport est donc antérieure au jugement de la Cour supérieure, rendu le 31 octobre 2008, qui a invalidé les articles 56 et 125 à 132 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. Elle est aussi antérieure à l'entrée en vigueur, en juin 2009, de la *Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives*. Bien que certains aspects des fonctions et des obligations des BC aient été modifiés en vertu de cette loi, la majeure partie des constats découlant de l'évaluation demeurent pertinents, en raison du maintien du statut de travailleuses autonomes des RSG ainsi que de la structure de l'organisme coordonnateur.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
1- L'ORGANISATION DES RESSOURCES	9
2- LA PART DES RSG DANS LA VIE DU BC	10
3- LE MANDAT DES BC À L'ENDROIT DES RSG	11
3.1- Gestion des places subventionnées	12
3.2- Soutien technique et pédagogique	13
3.3- Formation et perfectionnement continus des RSG	14
3.4- Surveillance exercée à l'endroit des RSG	15
3.5- Renouvellement de la reconnaissance des RSG	17
3.6- Relations entre le BC et les RSG	18
4- LE MANDAT DES BC À L'ENDROIT DES PARENTS	19
4.1- Service centralisé d'information sur les services de garde en milieu familial	20
4.2- Traitement des plaintes des parents	21
4.3- Participation des parents à la vie du BC	22
5- L'INSERTION DES BC DANS LEUR TERRITOIRE	23
5.1- Adaptation des BC aux caractéristiques de leur territoire	23
5.2- Présence des BC dans leur territoire	24
6- À PROPOS DU CHANGEMENT	25
CONCLUSION	25

INTRODUCTION

En décembre 2005, le gouvernement du Québec adoptait le projet de loi 124, la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. Cette loi visait principalement la réorganisation administrative de la gestion de la garde en milieu familial. Elle créait des bureaux coordonnateurs (BC), devant intervenir sur un territoire délimité, pour encadrer et soutenir la garde en milieu familial en remplacement des quelque 900 centres de la petite enfance (CPE) qui avaient jusque-là cette responsabilité. Les BC ont commencé leurs activités le 1^{er} juin 2006.

Le présent document est une synthèse du rapport présentant les résultats de l'évaluation de l'implantation des bureaux coordonnateurs réalisée à l'hiver 2008. L'évaluation avait deux objectifs. Premièrement, décrire et expliquer le fonctionnement de différents BC et les moyens qu'ils ont mis en place pour s'acquitter de leur mandat, et en dégager les facteurs facilitants, les difficultés, les solutions apportées ou envisagées. Deuxièmement, cerner le vécu et la perception qu'ont les responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG) du fonctionnement des BC au regard de leurs rôles et responsabilités envers elles. Pour atteindre ces objectifs, l'information nécessaire a été collectée au moyen de 12 entrevues individuelles effectuées auprès de gestionnaires de BC et de 5 rencontres en groupes de discussion ayant réuni un total de 46 RSG rattachées à 27 BC différents. Les entrevues avec les gestionnaires ont été menées et analysées par les conseillères en évaluation du ministère de la Famille et des Aînés (le Ministère); les rencontres de RSG ont été organisées par la firme Segma-UniMarketing, qui a produit un rapport d'évaluation sous la supervision des conseillères du Ministère. Le présent rapport intègre les résultats issus des deux sources d'information.

1- L'ORGANISATION DES RESSOURCES

La plupart des BC agréés sont aussi des CPE qui gèrent des installations, leurs locaux et ceux des installations sont donc souvent situés à l'intérieur du même immeuble. Les BC disposent de locaux qui leur sont exclusifs et, lorsqu'ils sont situés dans le même immeuble qu'une installation, en partagent généralement d'autres avec celle-ci. Pour réunir un grand nombre de personnes, par exemple l'ensemble des RSG, les BC peuvent habituellement compter sur une salle à proximité de leurs locaux, prêtée par des organismes du milieu ou louée à faible coût. L'emplacement du BC dans le même immeuble qu'une installation est vu comme un avantage, facilitant entre autres la communication entre le personnel, alors que la situation la moins enviable semble être d'avoir des locaux en deux endroits. Peu importe où se trouvent les locaux, le manque d'espace est un inconvénient évoqué par plusieurs gestionnaires. Par ailleurs, l'emplacement sur le territoire est avantageux quand le BC est relativement central, de manière à réduire le plus possible les déplacements des RSG et des agentes du BC ou encore, du moins pour les RSG, quand il est situé à proximité des services.

Au chapitre des communications entre BC et RSG, un grand nombre et une grande diversité de moyens et de modalités d'échanges verbaux ou écrits existent. Le téléphone est important, étant le principal moyen utilisé par les RSG pour joindre le BC. De manière générale, l'accès téléphonique au BC est jugé facile par les RSG rencontrées. Le courriel est un mode de communication rapide et économique, mais son utilisation est soumise à des proportions de RSG abonnées à Internet fort variables d'un BC à l'autre. Le recours à la poste est généralement réservé pour les communications urgentes, importantes ou confidentielles en raison de ses coûts élevés. Le télécopieur semble moins utilisé que d'autres moyens et sert davantage aux RSG qui envoient des documents au BC qu'à celui-ci pour leur en transmettre. Plusieurs BC privilégient la remise de documents en personne, à l'occasion des réunions de RSG, des formations ou de visites au domicile de la RSG ou dans son secteur. La plupart des

BC ayant participé aux entrevues utilisent un système de casiers, situés à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs bureaux, pour transmettre des documents écrits aux RSG ou en recevoir de leur part. La collecte des documents des RSG s'effectue parfois plutôt au moyen d'une boîte spéciale au BC ou de « points de chute » supplémentaires installés sur le territoire du BC. Plusieurs RSG rencontrées se disent satisfaites des heures d'ouverture du BC, certaines appréciant notamment qu'il soit ouvert un soir par semaine. En revanche, quelques-unes soulignent la difficulté de devoir se déplacer avec les enfants pour s'y rendre durant le jour, difficulté encore accentuée lorsque la distance à parcourir est grande. Les gestionnaires des BC et la forte majorité des RSG s'entendent pour déclarer que les moyens de communication entre le BC et les RSG sont suffisants et adéquats, même si, de part et d'autre, certaines améliorations sont souhaitées.

Les ressources humaines des BC se partagent en diverses catégories. Les agentes de soutien et les agentes de conformité sont en général à leur emploi exclusif. Dans les BC de plus grande taille, elles constituent des équipes dont le nombre varie de deux à quatre personnes. Les agentes à l'emploi des BC ont la plupart du temps une formation dans une discipline liée à la petite enfance, formation acquise au cégep ou à l'université. Elles ont aussi généralement une bonne expérience de la garde en milieu familial, d'autant que cette caractéristique était très recherchée au début pour faire face au défi de mettre en place la nouvelle structure. On trouve aussi dans les BC des personnes qui assument des tâches de gestion et d'autres qui œuvrent au soutien administratif. Ces personnes partagent le plus souvent leur temps entre le BC et l'installation, où elles ont des responsabilités similaires. Selon les gestionnaires, plusieurs facteurs relatifs aux ressources humaines facilitent le fonctionnement du BC, notamment la qualité du personnel et son engagement, l'entraide entre les membres et la stabilité du personnel. Par ailleurs, les difficultés exprimées par les gestionnaires de BC sont de plusieurs ordres. Les plus importantes sont les suivantes : difficultés de recrutement et de rétention de personnel, charge de travail importante, manque de ressources humaines faute de budget et différences dans les visions ou les valeurs des membres du personnel.

2- LA PART DES RSG DANS LA VIE DU BC

Plusieurs BC encouragent les occasions de partage et de soutien mutuel entre les RSG et organisent ainsi des activités ayant pour but de favoriser les échanges entre elles. À ce titre, les cafés-rencontres, tenus le plus souvent aux deux ou trois mois, se veulent des activités conviviales et réunissent un petit nombre de participantes. Ils se déroulent autour de thèmes établis à partir des besoins et des intérêts exprimés par les RSG et misent sur les échanges des RSG entre elles. Bien que la participation des RSG y soit variable selon les BC, les gestionnaires ne remettent pas en question leur pertinence. Par ailleurs, dans la plupart des BC, deux ou trois activités sociales auxquelles sont conviées l'ensemble des RSG sont organisées chaque année (fête de Noël, souper d'été ou de la rentrée, 6 à 8, etc.) et on observe habituellement une bonne participation. Certaines gestionnaires de BC mentionnent aussi l'organisation d'activités réunissant les RSG et les enfants sous leur responsabilité et permettant aux RSG de mieux se connaître dans le cadre de leur travail; une gestionnaire indique toutefois n'avoir ni le budget ni le mandat pour ce faire, malgré la demande des RSG. L'intégration des RSG et le développement d'un sentiment d'appartenance à l'endroit du BC passent aussi par diverses activités et moyens qui ont d'autres buts. Ainsi en est-il, entre autres, des rencontres d'information, tenues régulièrement et auxquelles participent habituellement un grand nombre de RSG, et où souvent une place est laissée aux échanges informels. Les principales difficultés éprouvées par certains BC pour la tenue d'activités qui visent directement ou indirectement l'intégration des RSG sont : la faible participation des RSG, la distance à parcourir entre leur lieu de résidence et le lieu des activités et le fait que les RSG ne lisent pas toujours les invitations écrites concernant les activités.

Deux mécanismes sont formellement prévus pour assurer la participation des RSG à la vie du BC : le conseil d'administration (C. A.) de l'organisme, qui doit comprendre au moins une RSG, et le comité consultatif des RSG. De manière générale, les gestionnaires de BC indiquent ne pas avoir eu de difficulté à recruter une RSG pour faire partie du C. A., même si parfois une seule personne s'est présentée. Du côté des RSG rencontrées, l'intérêt à s'y engager semble être assez faible. On évoque principalement le manque de temps et de disponibilité, la charge de travail déjà lourde et, en région, la distance à parcourir.

Les BC devaient mettre sur pied un comité consultatif des RSG, ayant pour fonction de donner son avis sur les services fournis par le BC. En l'absence de balises précises concernant ce comité, il a pris différentes formes. Ainsi, dans certains cas, toutes les RSG qui se sont montrées intéressées font partie du comité. Dans d'autres cas, le BC avait fixé ou suggéré au préalable certains paramètres quant à sa composition. Selon les gestionnaires, le comité est formé soit de RSG seulement, soit de RSG et de personnes du BC. Le nombre de personnes au sein du comité, s'il est clairement établi dans plusieurs BC, est variable dans d'autres. S'agissant d'un comité consultatif, des gestionnaires mentionnent qu'elles ont tenu à préciser dès le départ aux RSG le rôle de celui-ci, à savoir qu'il n'a pas de pouvoir de décision. Certaines ont craint au début, ou craignent encore, que le comité ne devienne un lieu de revendication, servant de voie de transmission pour les insatisfactions personnelles ou collectives des RSG. Quelques-unes indiquent que le comité consultatif s'occupe de l'organisation d'activités sociales pour les RSG, cela étant compris comme faisant partie du mandat. Des gestionnaires insistent enfin sur le rôle de représentantes des autres RSG qu'elles attribuent aux RSG membres du comité ou encore sur leur rôle de porte-parole auprès de celles-ci. Tout comme pour sa composition, certains BC ont donné à leur comité consultatif des RSG une structure formelle de fonctionnement, inscrite dans un document et soumise au C. A., alors que d'autres l'ont laissée plus souple. Les rencontres du comité, le plus souvent animées par une personne du BC, se tiennent à intervalle régulier dans certains cas, au besoin dans d'autres. La proposition des sujets soumis à la discussion émane souvent des deux parties. Outre les thèmes proposés par le Ministère, d'autres sujets, tels que des difficultés éprouvées par les BC (les relations difficiles avec certaines RSG, la faible participation des RSG aux réunions, etc.) ou par les RSG (l'accès au courrier pour les RSG éloignées, le faible sentiment d'appartenance au BC, etc.), sont aussi abordés. Un compte rendu écrit ou verbal des rencontres est souvent transmis aux RSG, mais l'information de ce qui se passe dans les comités ne semble pas largement diffusée à l'ensemble des RSG. D'ailleurs, même si la grande majorité des RSG rencontrées affirme spontanément connaître l'existence d'un comité consultatif dans leur BC, le rôle que plusieurs semblent lui attribuer traduit une connaissance relativement faible et une confusion importante quant à sa réelle mission. Plusieurs gestionnaires ne voient pas d'obstacles au bon fonctionnement du comité, notamment en raison d'une attitude favorable des RSG qui en font partie. D'autres éprouvent certaines difficultés, la plus fréquemment mentionnée étant le manque d'intérêt des RSG pour ce comité, ce que confirment les RSG.

3- LE MANDAT DES BC À L'ENDROIT DES RSG

Chargés de coordonner les services de garde en milieu familial de leur territoire, les BC ont diverses responsabilités à assumer à l'endroit des RSG. Plusieurs de ces obligations découlent des fonctions qui leur sont attribuées en vertu de la Loi.

3.1- Gestion des places subventionnées

La gestion des places subventionnées par les BC renvoie d'abord à l'administration du paiement des subventions aux RSG. Si la tâche apparaît lourde pour certains BC de grande taille, notamment lors d'un congé férié, on s'en acquitte généralement bien. Pour la réclamation de leur subvention, certains BC disent avoir proposé aux RSG, sans l'imposer, un modèle de fiche d'assiduité pour chaque enfant ou de sommaire consignait toute l'information nécessaire sur une seule page. La collaboration des RSG pour l'utilisation du sommaire, une formule avantageuse pour le BC, a été généralement bonne. Quelques BC signalent avoir imposé des règles pour le versement de la subvention (réception du dossier complet ou dans les délais prescrits), en raison de la négligence de certaines RSG à faire parvenir promptement les documents demandés. Globalement, les RSG rencontrées se disent tout à fait satisfaites de la façon dont le BC administre le paiement des subventions.

En obtenant l'agrément, chaque BC s'est vu allouer un certain nombre de places donnant droit à des services de garde subventionnés dont il devait assurer la répartition. Certains BC qui ont participé aux entrevues se sont dotés d'une politique de gestion des places subventionnées, adoptée par le C. A. Les autres BC semblent plutôt fonctionner sur la base de règles non écrites pour la reconnaissance de nouvelles RSG, mais les critères mis de l'avant par les uns et les autres se rejoignent *grosso modo*. Dans la pratique, la manière dont chaque BC assure la gestion des places subventionnées est liée à la disponibilité plus ou moins grande de places pouvant être accordées à des RSG en comparaison du nombre de places allouées en vertu de l'agrément. Dans certains BC en effet, des places – parfois en nombre assez important – ne sont pas attribuées en raison de la proportion relativement élevée de RSG qui cessent leurs activités ou encore de la difficulté à recruter de nouvelles RSG. Pour les gestionnaires de ces BC, gérer la répartition des places s'avère à la fois facile, parce qu'on peut allouer des places à toutes les RSG qui en demandent, et difficile, parce qu'on est sans cesse en processus de reconnaissance de nouvelles RSG afin de pouvoir attribuer le plus de places possible. Dans d'autres BC, le nombre de places déjà accordées correspond presque à la limite de places dont le BC dispose. Voulant compenser les départs de RSG mais aussi diverses modifications dans leur offre de service, y compris des arrêts temporaires imprévisibles, ces BC doivent alors assurer une gestion des places plus serrée, notamment pour éviter de se retrouver en surplus de places attribuées. La venue des places annualisées, en augmentant le nombre de places pouvant être attribuées, a augmenté la marge de manœuvre de ces BC.

La prise en compte des besoins des parents par les BC semble reposer le plus souvent sur la considération du secteur, de la ville ou du village dans lequel ils souhaitent avoir le service. Les BC obtiennent cette information principalement grâce aux demandes d'information des parents sur les services de garde en milieu familial et, s'ils ont à faire la reconnaissance d'une nouvelle RSG, ils privilégieront les candidatures de celles qui habitent les secteurs les plus en demande. Certaines gestionnaires de BC indiquent toutefois ne pas tenir compte de secteurs en particulier, parce que, le territoire étant peu étendu, un milieu de garde n'est jamais loin pour les parents, ou encore, parce que des besoins sont manifestes partout alors que les candidates intéressées à devenir RSG sont rares. Certains BC vont un peu plus loin dans la recherche de correspondance avec les besoins des parents, en considérant aussi des éléments de l'offre de service des futures RSG : le nombre de jours de garde offerts, les heures d'ouverture, la clientèle enfant recherchée. La reconnaissance et l'attribution de places subventionnées à des RSG accueillant déjà des enfants sans subvention est une autre façon de tenir compte des besoins des parents. Par ailleurs, plusieurs gestionnaires de BC ont également mentionné se soucier des besoins des parents déjà inscrits qui, en raison de la cessation d'activités de leur RSG, perdent leur service de garde.

La récupération par les BC de places accordées à des RSG, mais inoccupées au sens où aucun contrat ne lie ces places à leur utilisation par un parent, se fait, dans l'attente d'une directive du Ministère à ce propos, le plus souvent de façon informelle. Ainsi, la plupart des BC invitent les RSG concernées à revoir leur offre de service et, sur une base volontaire, à rendre des places qu'elles n'entrevoient pas utiliser à brève échéance. Selon les gestionnaires, plusieurs RSG ont de la sorte remis au BC des places inoccupées.

Certaines difficultés associées à la répartition des places subventionnées sont mentionnées par des gestionnaires. Ainsi, la difficulté d'allouer toutes les places dont le BC dispose repose sur divers facteurs : le manque de candidates intéressées à devenir RSG, une proportion élevée de RSG qui cessent leurs activités ou encore la difficulté de rétention de leurs assistantes, le temps que nécessite la reconnaissance de nouvelles RSG. Sont aussi relevés le manque de pouvoir du BC concernant l'offre de service de certaines RSG mal adaptée aux besoins des parents, la difficile relocalisation des enfants en cas de fermeture subite d'un service de garde, la reconnaissance de RSG dans des milieux défavorisés, alors que peu de milieux peuvent correspondre aux critères de qualité minimale exigée par le BC.

À l'inverse, des facteurs facilitent la gestion des places subventionnées. La dimension territoriale du mandat des BC est vue par certaines gestionnaires comme un élément facilitant la connaissance des besoins de garde des parents et par là, une meilleure réponse à ceux-ci. Concernant les places inoccupées, une gestionnaire souligne la bonne volonté des RSG quand le BC leur a demandé de les récupérer. D'autres gestionnaires voient d'un bon œil l'arrivée prochaine de l'entente de subvention qui, selon l'une d'elles, permettra au BC d'avoir une prise sur des offres de service mal adaptées aux besoins des parents. L'absence d'obligation pour les BC d'atteindre un seuil de performance, le fait de disposer d'une banque de candidates intéressées à devenir RSG sont aussi mentionnés.

3.2- Soutien technique et pédagogique

Le mandat des BC d'offrir un soutien technique et pédagogique aux RSG existait auparavant pour les CPE, mais la loi de 2005 y a ajouté la dimension « sur demande ». Dans ce contexte, toutes les gestionnaires de BC rencontrées s'entendent pour dire qu'on ne peut rien imposer aux RSG, mais on observe deux variantes autour de la notion de demande. Pour la majorité des BC, le mandat est vu comme une offre de soutien, au plan individuel, qui est liée à une demande de la RSG. Quelques BC le conçoivent plutôt comme un soutien individuel que le BC propose à la RSG, et auquel elle peut acquiescer ou non. Mais peu importe la vision, toutes les gestionnaires considèrent que le BC a un rôle à jouer, des actions à accomplir pour faire connaître ses services ou pour inciter les RSG à demander du soutien. Par ailleurs, certaines gestionnaires font des réserves sur la dimension « sur demande » du soutien, principalement parce que des RSG qui en auraient besoin ne s'adressent pas au BC pour en demander.

Les BC recourent à divers moyens pour susciter la demande des RSG. Ainsi, quelques gestionnaires mentionnent que, peu de temps après l'instauration des BC, une visite au domicile de chaque RSG a été faite par l'agente de soutien afin de faire connaître ses services. Plus largement, certaines gestionnaires de BC comptent sur une offre de service sur des thèmes précis, soit sur des sujets qu'on présume d'intérêt pour l'ensemble des RSG ou qui correspondent de près aux demandes les plus fréquentes, pour amener des RSG à s'en prévaloir. Une autre façon de susciter la demande des RSG, mentionnée par une majorité des gestionnaires rencontrées, est d'utiliser l'agente de conformité comme intermédiaire : si celle-ci remarque des lacunes lors de sa visite chez une RSG, elle lui fera valoir la possibilité d'obtenir du soutien. Comme autres moyens, on profitera d'un appel de la RSG sur un autre sujet ou d'indices administratifs liés à la fonction pour, au besoin, proposer du soutien.

Les RSG rencontrées corroborent ces divers éléments de la vision et du fonctionnement du soutien sur demande. À l'instar de certaines gestionnaires de BC, quelques RSG déplorent le fait que le soutien ne soit désormais offert que sur demande.

Dans certains BC, les RSG ont le choix de l'agente de soutien avec laquelle elles font affaire, dans d'autres, chaque agente a la responsabilité d'un secteur du territoire en particulier. Le soutien offert par les agentes prend diverses formes. Il y a bien sûr le soutien pédagogique individuel, lequel peut se concrétiser par du soutien téléphonique et l'envoi de documentation ou d'outils, mais aussi par de l'observation dans le milieu de garde, de l'aide pour l'intégration d'enfants ayant des besoins particuliers, la mise en contact avec certains organismes, etc. Des rencontres pédagogiques et d'échanges entre RSG sont souvent offertes aux RSG. Divers services, par exemple de l'animation dans le milieu, du matériel de soutien et de l'information sur des sujets variés sont aussi proposés. Quelques gestionnaires soulignent également le soutien technique offert aux RSG, principalement dans les débuts des BC. Les RSG rencontrées mentionnent pouvoir bénéficier de ces diverses formes de soutien.

En matière de soutien, la principale difficulté mentionnée par les gestionnaires de BC est celle de joindre certaines RSG. Celui-ci étant sur demande, des RSG qui en auraient besoin n'en demandent pas. Également, la relation de confiance est parfois difficile à établir avec certaines RSG qui avaient été très encadrées auparavant par le CPE ou avec des RSG qui, dans les débuts, avaient une attitude hostile à l'endroit du BC. Le changement de l'agente de soutien à plusieurs reprises durant la première année a pu aussi fragiliser le lien. Le nombre limité de ressources humaines est relevé par certaines gestionnaires, le manque de ressources spécialisées également, et ce, non seulement pour soutenir les enfants, mais aussi certaines RSG. La différence de niveau dans les connaissances pédagogiques des RSG complexifie l'organisation de certaines activités qui soient satisfaisantes pour toutes et engendre de l'incompréhension quant aux exigences du BC chez les RSG moins outillées. En revanche, certains facteurs facilitent le travail de soutien, comme la compétence du personnel et la qualité de leurs interventions, le fait que dans certains BC les agentes aient été déjà connues et appréciées des RSG, l'attitude constructive du BC.

Parmi les RSG rencontrées, une majorité semble être satisfaite du soutien offert par son BC. On souligne principalement la disponibilité des agentes de soutien, leur compétence, leur approche humaine et la priorité qu'elles accordent aux enfants. Certaines RSG déplorent toutefois des délais parfois longs pour obtenir du soutien, délais qu'elles expliquent principalement par une insuffisance de personnel dans le BC, alors que quelques autres doutent de la compétence des agentes.

Les gestionnaires proposent certaines pistes pour améliorer le soutien offert aux RSG : l'abandon de la dimension sur demande associée au soutien, la collaboration d'intervenants du milieu, l'augmentation de leur budget. De leur côté, les RSG souhaiteraient davantage de rencontres permettant les échanges entre elles et avec l'agente de soutien et, pour certaines, l'accès à une meilleure information.

3.3- Formation et perfectionnement continu des RSG

Les BC doivent favoriser la formation et le perfectionnement continu des RSG. Certaines gestionnaires voient dans cette fonction un pouvoir qui est donné aux BC d'influencer indirectement la qualité des services offerts par les RSG. À la base, toutes lui associent un rôle d'information des RSG concernant les formations existantes. Le mandat est aussi vu comme devant assurer aux RSG une meilleure accessibilité aux activités de formation, notamment en organisant des formations à leur intention qui soient faciles d'accès et à des prix avantageux, en plus d'être adaptées à la réalité du milieu familial.

Concrètement, les BC diffusent aux RSG l'information relative aux formations offertes sur leur territoire ou dans la région. Tous les BC ayant participé aux entrevues organisent des formations dispensées par un formateur externe, le BC assurant alors la logistique de l'événement. Si les RSG ont à payer pour ces formations, le BC tente toutefois d'en réduire le coût le plus possible en trouvant des salles gratuites ou à coût modique, et en s'assurant d'avoir un nombre suffisant de participantes, entre autres en présentant le calendrier des formations à l'avance. En région, certaines formations ne pourront pas être organisées ou le seront plus difficilement en raison d'un bassin de participantes insuffisant (la solution étant parfois d'y inviter aussi le personnel du BC et du CPE) ou de la difficulté de recruter des formateurs. Plusieurs BC offrent aussi des formations élaborées et dispensées par l'agente de soutien, celles-ci étant le plus souvent gratuites pour les RSG.

Favoriser la formation et le perfectionnement des RSG ne présente pas de difficultés majeures selon les gestionnaires. Quelques-unes soulignent toutefois la lourdeur de la logistique liée à l'organisation des formations, ou encore l'ampleur du suivi administratif du dossier des RSG en la matière. Par ailleurs, la disponibilité sur le marché d'un éventail varié de formations facilite la tâche. De même, la disponibilité du personnel, l'expérience de certaines agentes ou du CPE auparavant sont mentionnées. La collaboration des RSG qui s'inscrivent promptement aux formations, le très grand nombre de RSG relevant du BC ou encore la coexistence de l'installation et du BC permettant d'atteindre plus facilement le nombre de participantes requis sont aussi vus comme des facteurs facilitants.

Les RSG disent être bien informées des formations offertes et plusieurs trouvent que le BC leur offre un vaste choix. Le choix apparaît cependant plus restreint pour certaines qui relèvent la répétition des mêmes formations d'une année à l'autre. En région, des RSG déplorent le manque de diversité des formations tout en en comprenant la cause. Certaines RSG apprécient, surtout en région, que les formations soient offertes en différents lieux et à des dates différentes; d'autres, ne bénéficiant pas de cette flexibilité, le souhaiteraient. Concernant le prix, quelques RSG ont le sentiment d'une certaine injustice, certaines ayant à payer pour les formations alors que c'est gratuit pour d'autres. Enfin, certaines RSG remettent en question la qualité des formations offertes, l'attribuant principalement à un manque de compétence des formateurs, et souhaiteraient la mise en place de certains mécanismes de contrôle.

3.4- Surveillance exercée à l'endroit des RSG

Une des fonctions du BC est d'appliquer les mesures de surveillance auxquelles sont assujetties les RSG qu'il a reconnues. La majorité des gestionnaires rencontrées, loin d'envisager leur rôle comme l'exercice d'un contrôle coercitif¹, préconisent plutôt une approche axée sur le soutien et l'accompagnement des RSG pour assurer le respect de la Loi et des règlements du Ministère. Cette approche se concrétise certes par le constat d'une contravention à un règlement, mais accompagné de la proposition de solutions faite à la RSG. Elle se traduit également par l'accent mis sur les bons coups des RSG, et non seulement sur les manquements. Elle se manifeste aussi par la sensibilisation, la responsabilisation des RSG aux conséquences possibles d'un accident si les règles de sécurité ne sont pas respectées. Grâce à une approche « soutenante » de la surveillance, le BC cherche à être perçu comme un collaborateur de la RSG, travaillant avec elle à un but commun, le bien-être des enfants, plutôt que comme un contrôleur. L'approche semble engendrer des retombées bénéfiques : des gestionnaires soulignent que les RSG sont plus enclines à se conformer dans ce contexte. Par ailleurs, compte tenu de cette conception d'une surveillance s'exerçant selon une approche

1. Notons qu'une expression employée par plusieurs gestionnaires pour exposer leur conception de leur rôle en matière de surveillance est celle-ci ou son équivalent : « On n'est pas la police! »

soutenante, la séparation des fonctions de soutien et de surveillance imposée par le Règlement n'est pas appréciée de toutes les gestionnaires.

L'approche soutenante en matière de surveillance a cependant ses limites. Lorsqu'elle ne fonctionne pas, les gestionnaires déplorent le manque de pouvoir du BC pour intervenir de manière plus directive. Ce constat semble également au cœur des préoccupations de quelques autres gestionnaires concernant le rôle de surveillance du BC. On déplore entre autres la difficulté d'intervenir sur la qualité éducative, le contenu imprécis de la réglementation, par exemple lorsqu'il s'agit de déterminer ce qu'est un produit dangereux. Trois visites de surveillance par année semblent insuffisantes, selon quelques gestionnaires : de fait, assez pour la majorité des RSG mais pas pour celles qui ont plus de difficultés. Pour pallier le manque de moyens d'action en cas de non-conformité, quelques gestionnaires de BC utilisent leur pouvoir de ne pas accorder la reconnaissance à certaines candidates. Le processus de reconnaissance est ainsi vu par celles-ci comme le moment déterminant pour assurer des services de qualité en milieu familial.

Certains éléments, réglementés par d'autres instances que le Ministère, peuvent être présents en milieu familial et représenter une menace pour la santé et la sécurité des enfants (piscines privées, usage du tabac, etc.). La vision des gestionnaires quant à leur rôle par rapport à de tels éléments est assez uniforme : ils ne font pas partie du mandat du BC, celui-ci n'a donc aucun pouvoir d'imposer quoi que ce soit à leur sujet. On préconise cependant une approche axée sur la responsabilisation. On avise la RSG du danger potentiel et on lui suggère certaines mesures de protection, mais la décision de donner suite lui revient. Une seule gestionnaire évoque la possibilité pour le BC d'alerter l'autorité responsable en cas de manquement.

S'exerçant à l'endroit de travailleuses autonomes, le rôle de surveillance du BC commande par conséquent une approche particulière, selon plusieurs gestionnaires. Il s'agit pour le BC d'atteindre un équilibre délicat entre le respect du statut de travailleuses autonomes des RSG et l'obligation d'assurer aux enfants des milieux de garde sains, sécuritaires et de qualité. La diplomatie, l'écoute, l'ouverture d'esprit face à des valeurs différentes, le discernement sont des attitudes dont doit faire preuve l'agente qui exerce le rôle de surveillance car, même sur les matières réglementées, il y a souvent place à interprétation.

L'exercice du rôle de surveillance est assuré par les agentes de conformité qui, le plus souvent, sont attirées à un secteur donné du territoire, mais d'autres modèles existent. Dans un cas particulier, le BC a instauré un poste d'agente de conformité spécialisée en pédagogie, une formule appréciée des RSG, selon la gestionnaire. Cette personne, à raison d'une visite par année dans tous les services de garde, est chargée d'évaluer uniquement l'application du programme éducatif. Au cours des visites à l'improviste dans les milieux de garde, les agentes de conformité utilisent souvent une liste à cocher des éléments qui sont vérifiés, celle-ci constituant l'essentiel du rapport de la visite, qui sera transmis à la RSG. Dans plusieurs BC, chacune des visites de surveillance porte sur un thème particulier, les visites étant organisées de telle manière que, à la fin de l'année, tous les objets de la réglementation aient été vérifiés. Si la visite donne lieu à un avis de manquement, un délai est accordé à la RSG pour corriger la situation et l'agente retournera alors sur les lieux pour vérifier que le correctif a été apporté. Dans l'optique d'une approche soutenante en matière de surveillance, certains BC offrent aux RSG, sur une base volontaire, des activités ou des outils pour les aider à se conformer à la réglementation.

La principale difficulté, mais aussi l'enjeu central relatif au mandat de surveillance des BC, a trait à l'uniformisation des conceptions, tant au sein du BC qu'avec les RSG qu'il coordonne, de ce qui est conforme à la réglementation et de ce qui ne l'est pas. Certains facteurs rendent plus difficile le développement d'une vision cohérente et commune à cet égard. Mentionnons la

réglementation du Ministère, qui laisse place à l'interprétation, le fait de rassembler des agentes et des RSG rattachées auparavant à des CPE qui avaient une vision et des pratiques divergentes en la matière. Selon les gestionnaires, ces difficultés tendent toutefois à s'estomper grâce notamment à de nombreuses discussions d'équipe et aussi, dans certains cas, à des rencontres avec d'autres BC. D'autres difficultés sont aussi mentionnées par les gestionnaires, entre autres, le manque de moyens du BC pour intervenir en cas de transgression des règlements et la difficulté à exercer le mandat de surveillance sans l'outrepasser. En revanche, certains facteurs facilitent l'exercice de la surveillance pour les BC : les liens de confiance tissés avec les RSG, l'approche soutenante adoptée, la compétence et l'habileté des agentes à intervenir, l'harmonisation en cours des conceptions et pratiques.

Les RSG rencontrées en groupes de discussion s'estiment bien informées sur ce qui concerne la surveillance que doit exercer le BC et plusieurs ont l'impression que l'avènement des BC n'a rien changé. Globalement, les RSG se disent satisfaites de la manière dont le BC s'acquitte de son mandat. On souligne entre autres l'attitude respectueuse et positive de l'agente, et le caractère complet et constructif des visites. Quelques RSG considèrent toutefois qu'une surveillance accrue devrait être assurée, notamment en ce qui a trait à leur intervention éducative et, à l'instar de certains BC, jugent la fréquence des visites un peu faible. D'autres points négatifs ont été relevés par quelques RSG : l'intrusion dans la vie privée de la RSG, le manque de respect dans la façon de faire de l'agente de conformité, la perte du caractère humain de la démarche qu'elles avaient connu auparavant, le manque d'échange d'informations entre l'agente et la RSG à la suite de la visite.

3.5- Renouvellement de la reconnaissance des RSG

Les BC devaient avoir procédé au renouvellement de la reconnaissance de toutes les RSG de leur territoire avant le 1^{er} avril 2007. La presque totalité des gestionnaires rencontrées disent que l'opération de renouvellement a été extrêmement exigeante, même quand elle s'est bien passée. Plusieurs déplorent que, pour respecter les délais, les renouvellements aient été réalisés de manière expéditive, ce qui a grandement nui à la qualité de l'opération. En outre, l'opération a été rendue encore plus difficile d'une part, parce qu'elle devait être effectuée simultanément avec toutes les démarches de mise en place du BC ainsi qu'avec ses tâches régulières et d'autre part, parce qu'il s'agissait de renouveler la reconnaissance de RSG qui étaient préalablement inconnues du BC. Par ailleurs, certaines gestionnaires soulignent que l'opération a été difficile aussi pour les RSG, parfois inquiètes ou ayant eu besoin de soutien. En groupes de discussion, les RSG rencontrées ont toutefois semblé assez satisfaites de la façon dont le renouvellement de leur reconnaissance s'est fait.

Le renouvellement de la reconnaissance des RSG est généralement une responsabilité des agentes de conformité mais, dans les circonstances, d'autres membres du personnel ont pu leur prêter main-forte, notamment pour effectuer les entrevues. Quelques gestionnaires de BC mentionnent d'autres moyens utilisés pour accélérer le processus de renouvellement : le recours à un questionnaire écrit que devaient remplir les RSG afin de réduire le temps d'entrevue, la réservation d'une salle en soirée pour y rencontrer successivement les conjoints des RSG, la distribution aux RSG d'un bref questionnaire devant être rempli par les parents, la mise en veilleuse de la réponse aux demandes de soutien des RSG. Au cours des rencontres en groupes de discussion, des RSG, au vu de l'expérience de leurs collègues d'autres BC, ont déploré l'absence d'uniformité dans le processus de renouvellement des reconnaissances, ce qui concorde avec la description faite par les gestionnaires de BC. Par ailleurs, la préparation d'une description de leur programme éducatif, requise pour le renouvellement de leur reconnaissance, s'est avérée une tâche lourde et difficile pour plusieurs RSG; certaines considèrent que ce travail demandait des connaissances qu'elles n'avaient pas, d'autant que le soutien du BC pour ce faire a été inégal.

La vaste majorité des gestionnaires affirme que le prochain renouvellement des reconnaissances ne se passera pas comme le premier et que la démarche sera de plus grande qualité. Elle s'appuiera sur un examen plus approfondi de chaque cas, sur une discussion plus complète avec la RSG, y compris sur son intervention éducative. Le contexte sera plus favorable : les RSG seront connues du BC, celui-ci sera mieux implanté et son personnel plus expérimenté. De plus, la plupart des BC prévoient un étalement planifié dans le temps du processus de renouvellement des reconnaissances; plusieurs ont en effet invité les RSG, sur une base volontaire, à être précocement réévaluées.

3.6- Relations entre le BC et les RSG

Selon les gestionnaires de BC, les relations avec les RSG se sont sensiblement améliorées au fil du temps et sont maintenant bonnes ou très bonnes, du moins avec la grande majorité d'entre elles. Plusieurs évoquent une période difficile au début, alors que plusieurs RSG devaient faire leur deuil après avoir quitté leur ancien CPE et considéraient leur rattachement au BC comme un mariage forcé. La réaction au changement n'est pas étrangère au genre de relations que les RSG entretenaient auparavant avec leur CPE, celles qui avaient d'excellentes relations ayant vraisemblablement eu le plus de mal à s'y faire. Du point de vue des gestionnaires de BC, certains facteurs ont nui aux relations initiales : l'accueil de RSG venues de différents CPE et ayant un bagage de connaissances différent a nécessité une mise à niveau qui n'a pas plu à toutes et qui a entaché la relation avec certaines RSG; l'intervention de certains tiers n'a pas facilité l'établissement d'un lien de confiance.

Les gestionnaires jugent de la qualité de leurs relations avec les RSG à divers signes. Plusieurs mentionnent ainsi les commentaires positifs formulés par les RSG au sujet des activités du BC et du soutien obtenu des agentes. La participation nombreuse aux activités, les appels au BC pour demander de l'information ou pour discuter montrent que les RSG se sentent à l'aise et en confiance. D'autres gestionnaires soulignent divers autres points : la satisfaction manifestée à l'endroit de l'agente de conformité, alors que les RSG avaient certaines appréhensions avant de la connaître, la collaboration des RSG pour procéder précocement au renouvellement de la reconnaissance, l'absence de plaintes. Une gestionnaire rapporte la comparaison avantageuse que les RSG de son BC font de leur situation par rapport à d'autres.

Selon les gestionnaires, l'amélioration des relations avec les RSG est d'abord liée au passage du temps, ayant permis aux deux parties de se connaître mieux et d'apprendre à se faire confiance. L'établissement de bonnes relations est aussi facilité par le respect, l'écoute et le soutien que le BC démontre à l'endroit des RSG. Certaines gestionnaires parlent pour leur part du respect de l'autonomie des RSG et de la non-ingérence dans leurs affaires comme une clé pour de bonnes relations. La souplesse du BC, capable d'accueillir les commentaires des RSG et de tenter d'ajuster son intervention en conséquence, ainsi que sa cohérence, sa transparence et son honnêteté dans ses échanges avec les RSG sont aussi mentionnées comme des éléments favorables à une bonne relation. Par ailleurs, quelques gestionnaires soulignent la pertinence d'une approche personnalisée avec les RSG, plusieurs d'entre elles ayant craint en effet de perdre leur identité.

Certaines gestionnaires admettent que les relations sont moins harmonieuses avec une petite fraction des RSG; cette situation est mise sur le compte de la personnalité des individus ou de l'attitude réfractaire de quelques-unes à se faire rappeler certaines obligations. La grande taille du BC est mentionnée par plusieurs comme source de difficultés dans les relations avec les RSG : il y est plus difficile d'offrir une approche personnalisée, plus difficile aussi de satisfaire tout le monde, le fonctionnement est moins souple, davantage bureaucratique. En outre, selon une gestionnaire, la grande taille du BC met en évidence le fait qu'il s'agit d'une structure

administrative chargée de relayer les exigences du Ministère, parfois moins favorablement accueillies par les RSG, et relègue alors au second plan leurs relations par ailleurs très bonnes avec les employées du BC. Également, nous l'avons déjà évoqué, la réunion de RSG venues de nombreux CPE et ayant des niveaux de connaissance différents, que ce soit en pédagogie ou relativement à la gestion de leur service de garde, a pu créer certaines frictions avec des RSG moins outillées.

Du côté des RSG rencontrées, une majorité dresse un bilan globalement favorable, voire pour certaines très favorable, de leurs relations avec le BC. Sur une échelle de 1 à 10 (10 signifiant de très bonnes relations), dans trois des cinq groupes de discussion à qui on avait demandé de quantifier la qualité de leurs relations avec le BC, un grand nombre de participantes ont attribué une note supérieure ou égale à 8. À l'instar des gestionnaires de BC, certaines admettent cependant qu'il y a eu une période plus ou moins facile d'ajustements au début. Les principaux points satisfaisants relevés par les RSG ont trait notamment à la qualité du soutien technique et de l'aide pédagogique reçus. On évoque aussi la meilleure structure et une organisation plus efficace du BC comparativement à la situation antérieure, la qualité du service et de l'accueil ainsi que la serviabilité du personnel. La principale lacune soulignée par les RSG est le caractère moins familial, plus impersonnel de la relation qu'auparavant. On évoque le sentiment d'une relation d'affaires avec le BC, moins humaine. Ce sentiment d'une perte de proximité avec le BC et, plus particulièrement, avec l'agente de soutien est mis en relation avec le fait de travailler avec de nouvelles personnes, d'où la nécessité de devoir refaire ses preuves. Il est aussi associé au plus grand nombre de RSG relevant de chaque BC. La structure jugée plus lourde a un impact sur l'organisation de certaines activités : elles sont moins fréquentes et l'atmosphère y est moins amicale et moins chaleureuse.

Par ailleurs, les gestionnaires rapportent peu de plaintes de RSG à l'endroit du BC. Seuls quelques BC mentionnent des plaintes en bonne et due forme, faites par plusieurs RSG et généralement acheminées directement au Ministère. Dans ces cas, et même lorsque les plaintes ont été jugées non fondées par le Ministère, les BC ont tenu à expliquer à l'ensemble des RSG le fonctionnement adopté par le BC et, le cas échéant, à négocier certains ajustements. Le plus souvent, les BC mentionnent toutefois ce qu'on qualifie de plaintes informelles, quand par exemple une RSG exprime une insatisfaction sur tel ou tel autre aspect du fonctionnement du BC. Dans ces cas, le BC s'en occupe et, s'il y a lieu, le processus de traitement de la plainte suit une procédure semblable à celle concernant les plaintes de parents à l'endroit de RSG, le dossier pouvant être présenté au C. A. au besoin.

4- LE MANDAT DES BC À L'ENDROIT DES PARENTS

Le BC est agréé pour remplir les fonctions qui lui sont dévolues sur un territoire délimité. Il a ainsi une responsabilité envers les parents de son territoire dont il doit d'abord connaître les principales caractéristiques et les besoins en matière de garde. La connaissance générale de la population ne semble pas être une priorité pour les gestionnaires mais, au besoin, on saurait où aller chercher les renseignements. Pour connaître les besoins en matière de garde des parents, on s'appuie principalement sur les demandes des parents qui joignent le BC parce qu'ils sont à la recherche d'un milieu de garde, information habituellement consignée dans un registre. La présence du BC dans divers organismes du milieu est aussi un moyen de connaître les besoins. Plusieurs gestionnaires considèrent cependant qu'une recherche approfondie n'est pas nécessaire dans les conditions actuelles puisque les places, à mesure qu'elles sont disponibles, sont toutes rapidement occupées.

4.1- Service centralisé d'information sur les services de garde en milieu familial

Le maintien d'un service centralisé d'information sur les services de garde en milieu familial est une fonction des BC inscrite dans la Loi. Les BC ayant participé aux entrevues ont mis en place différents modèles pour assurer un tel service, plusieurs ayant plus d'un mécanisme. Mais quel que soit le modèle, c'est généralement par téléphone que les parents à la recherche d'une place en milieu familial communiquent avec le BC, certains BC ayant une boîte vocale réservée à cet effet. Dans un premier modèle, le service est axé sur l'information transmise aux RSG : le BC collecte les demandes des parents et lorsqu'une RSG s'adresse au BC pour l'aider à pourvoir une place vacante, il lui fait parvenir une liste de noms de parents correspondant à la clientèle recherchée. Le service ressemble un peu à une liste d'attente des parents tenue par le BC, mais n'en est pas une. En effet, compte tenu de leur autonomie et de leur droit de choisir leur clientèle, les RSG n'ont pas l'obligation de choisir le parent qui figurerait en tête de liste en fonction de la date de sa demande. Par ailleurs, pour être utile, le service nécessite une mise à jour régulière et certains BC ont adopté des mécanismes particuliers pour ce faire, d'autres n'ayant pas de mécanismes précis jugent très difficile de gérer une telle liste.

Le deuxième modèle est un service axé sur l'information transmise aux parents : le BC communique aux parents qui font appel à lui des renseignements au sujet des RSG. Selon quelques gestionnaires, le service doit nécessairement comporter la liste de toutes les RSG. D'autres considèrent que les RSG doivent avoir autorisé le BC à inscrire leur nom sur la liste, ou encore, qu'elles peuvent choisir d'y figurer ou non; ce n'est donc pas nécessairement la liste complète des RSG qui est fournie aux parents dans ce cas. Mais que la liste des RSG soit exhaustive ou non, la plupart des BC y indiquent lesquelles ont des places vacantes. L'information est souvent générée par le système informatique à partir des renseignements transmis par les RSG en vue du versement de leurs subventions; certains BC comptent plutôt – ou aussi – sur les RSG pour leur fournir l'information. Soulignant que la disponibilité des places est une donnée sujette à des changements rapides, des gestionnaires font remarquer que l'information n'est pas fiable à 100 % et qu'il importe d'aviser les parents qu'ils ont à faire des démarches. Par ailleurs, certains BC mentionnent qu'ils ont deux listes qu'ils peuvent transmettre aux parents : si le besoin de garde est immédiat, on fournira la liste des RSG ayant des places disponibles; s'il est plus éloigné, on fournira une liste plus complète de manière à ce que le parent puisse s'inscrire sur la liste d'attente d'une RSG.

Le troisième modèle n'est pas un service maintenu par le BC. En effet, quelques-uns des BC sont situés dans des régions où un site Internet propose, au niveau régional, une liste d'attente centralisée où les parents et tous les prestataires de service peuvent faire connaître leurs besoins². Certains BC ont adhéré à ce site et en ont fait une composante de leur service centralisé d'information, l'un d'eux ne proposant que ce service.

La mise en place et le maintien d'un service centralisé d'information sur la garde en milieu familial sont jugés faciles par plusieurs gestionnaires. Certaines difficultés sont toutefois mentionnées. Ainsi, selon quelques gestionnaires, le maintien du service demande beaucoup de temps et de travail. Mais la difficulté la plus fréquemment relevée se rapporte à la mise à jour de la disponibilité des places. Le manque de collaboration des RSG et des parents s'ils sont concernés, qui n'avisent pas le BC lorsqu'ils ont trouvé réponse à leur besoin, complique la tâche des BC qui veulent offrir aux parents le meilleur service possible. Une amélioration possible au service serait la mise en place d'un site Internet pour le BC où pourrait être diffusée l'information qu'il transmet présentement aux parents par divers moyens : certains BC ont déjà prévu la création d'un tel site, d'autres n'y pensent pas à court terme par manque de ressources

2. Il s'agit, en fait, de ce qu'on nommera par la suite les guichets régionaux d'accès aux places en services de garde.

ou de temps. Pour quelques gestionnaires, le caractère vraiment centralisé du service que leur BC offre n'est pas évident : le statut de travailleuses autonomes des RSG représente un obstacle incontournable à une réelle centralisation selon l'une; seul un service offert au niveau territorial ou régional peut y prétendre, selon une autre. Par ailleurs, sur la performance du service à permettre l'appariement de l'offre et de la demande, les gestionnaires ne peuvent donner de réponse claire. Mais on pense qu'il fonctionne assez bien au vu de la régularité des nouvelles inscriptions d'enfants. Une gestionnaire considère pour sa part que le service perd de son utilité compte tenu de l'avantage qu'ont les RSG de choisir leur clientèle en raison d'une demande des parents supérieure à l'offre.

4.2- Traitement des plaintes des parents

Le BC doit assurer le traitement des plaintes des parents à l'endroit des RSG qu'il a reconnues. Dans tous les BC qui ont participé à l'évaluation, une politique ou une procédure pour ce faire a été établie. Cette politique, qui semble assez semblable d'un BC à l'autre, détermine les différentes étapes à suivre pour traiter une plainte. Le plus souvent, la responsabilité d'assurer le traitement des plaintes incombe à la directrice générale, parfois secondée d'une ou deux personnes.

Certaines gestionnaires mentionnent recevoir un grand nombre de plaintes de parents, d'autres très peu. Si quelques BC doivent traiter des cas lourds, notamment des cas impliquant la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ), plusieurs gestionnaires indiquent que les plaintes reçues sont le plus souvent de nature plus légère, c'est-à-dire que les problèmes soulevés ne mettent pas en danger la sécurité ou la santé des enfants, et certaines parlent à ce sujet d'un manque de communication entre la RSG et le parent ou de maladresse de la RSG. Selon plusieurs gestionnaires, les plaintes des parents ne sont pas toujours justifiées. Dans certains cas, il importe de déceler ce qui se cache derrière, par exemple l'espoir du parent d'obtenir ainsi une place en installation.

Un fait qui relève la majorité des gestionnaires est la crainte des parents de formuler une plainte en bonne et due forme, de peur de perdre leur place en service de garde. La conséquence en est que la plupart des plaintes formelles sont faites par des parents qui ont quitté le service de garde. Selon certaines gestionnaires, les parents seraient plus enclins à formuler une plainte si le BC pouvait leur proposer un autre service de garde, ce qui n'est pas le cas dans les conditions présentes, alors que la demande dépasse l'offre. Cela étant, lorsqu'un parent manifeste une insatisfaction à l'endroit de la RSG tout en refusant de porter plainte formellement, le BC va tenter d'agir dans la mesure du possible. Ainsi, il peut : voir avec le parent quelles sont ses attentes vis-à-vis du BC et s'entendre avec lui sur une façon de procéder; inciter le parent à parler lui-même de son insatisfaction avec la RSG en lui suggérant une manière de s'y prendre, ce qui peut suffire à régler le problème dans certains cas; offrir au parent de parler de la situation avec la RSG, mais dans un certain temps seulement, de manière à ce que la RSG ne puisse associer l'intervention à un parent en particulier; faire intervenir en douce l'agente de conformité pour qu'elle effectue une visite à un moment opportun lui permettant de juger de la situation. Plus largement, l'information concernant la plainte peut être transmise à l'ensemble de l'équipe de conformité et de soutien en avisant ces différentes agentes de porter une attention particulière au problème soulevé si elles ont des échanges avec la RSG.

Les gestionnaires mentionnent également divers facteurs rendant la tâche plus difficile : le grand nombre de plaintes que reçoit le BC, la lourdeur de certains cas, la gradation des sanctions qu'il faut suivre, l'importance du temps qu'il est nécessaire d'y consacrer, la nature émotive de certaines plaintes, comme celles concernant la DPJ. Le statut de travailleuses autonomes des RSG complexifie le travail selon une gestionnaire, alors que d'autres

considèrent qu'elles manquent de moyens ou quelquefois d'expertise pour assurer un traitement approprié. Enfin, le traitement des plaintes des parents engendre parfois des relations moins cordiales avec les RSG. Par ailleurs, quelques gestionnaires relèvent l'importance des plaintes des parents, celles-ci étant une occasion pour la RSG d'améliorer la qualité de son service de garde, et envisagent ainsi le mandat qui leur est dévolu.

4.3- Participation des parents à la vie du BC

La Loi prévoit qu'au moins trois parents utilisant un service de garde en milieu familial fassent partie du C. A. de l'organisme ayant eu l'agrément à titre de BC. Ainsi, les BC ont directement invité les parents à participer au C. A. La plupart ont aussi fait appel aux RSG pour informer les parents et susciter leur intérêt. Dans environ la moitié des BC, le recrutement des parents a été relativement facile. Dans les autres BC, le recrutement a été difficile et même très difficile, selon les gestionnaires concernées. Après l'assemblée générale, des postes étaient demeurés vacants dans certains cas et le BC a dû mettre beaucoup d'énergie pour atteindre le compte. Le principal obstacle à la participation des parents est le peu de liens existant entre le BC et les parents. La personne que les parents côtoient, avec qui ils font affaire au quotidien, c'est la RSG, ils se sentent donc très peu concernés par les activités du BC. D'autres freins à cette participation sont également évoqués : le faible intérêt de la majorité à s'engager socialement, la méconnaissance du rôle par les parents, le manque de temps et les multiples activités dans lesquelles ils sont souvent engagés. Les nombreuses rencontres du C. A. au cours de la première année du BC ont pu en décourager plusieurs selon une gestionnaire, alors que pour la gestionnaire d'un BC situé dans un quartier pluriethnique, la langue apparaît comme un obstacle.

Les BC tentent par divers moyens de susciter l'intérêt des parents à participer à l'assemblée générale et, par là, éventuellement à s'engager dans le C. A. : invitation faite au moyen d'une feuille de couleur voyante afin d'attirer l'attention des parents; activité sociale précédant l'assemblée, avec amuseurs et buffet, à laquelle sont conviés les parents et leurs enfants; tirage d'un livre. Certaines gestionnaires disent cependant avoir essayé à peu près tous ces moyens sans grand succès. Par ailleurs, des gestionnaires suggèrent que des actions soient entreprises pour faire connaître aux parents le mandat d'un C. A. et le rôle qu'ils peuvent y jouer, ainsi que pour valoriser ce rôle. Enfin, le nombre de parents exigé au sein du C. A., vu la difficulté éprouvée à en recruter, pourrait être réduit selon quelques gestionnaires; on pourrait aussi permettre plus de souplesse quant à leur répartition selon le type de garde (installation et milieu familial).

Quelques BC n'ont rien prévu pour assurer une participation des parents à la vie du BC autre que leur présence au C. A., car ils considèrent que ça ne fait pas partie de leur mandat. Dans les autres BC, on propose, avec peu de succès, certaines activités aux parents : activités sociales, formations ou conférences, engagement dans divers comités. Les obstacles à une participation plus générale des parents à la vie du BC sont sensiblement les mêmes que pour leur participation au C. A., notamment le peu de liens de ceux-ci avec le BC. Quelques gestionnaires attachent néanmoins de l'importance à l'établissement de liens avec les parents, surtout pour pouvoir leur fournir diverses informations. À cette fin, on mentionne l'inscription des parents en vue de l'attribution d'une place à contribution réduite qui se fait au BC, l'envoi par le BC d'une lettre dite de bienvenue aux parents nouvellement inscrits, la transmission aux parents d'information plus générale sur des sujets pouvant les intéresser au moyen d'un petit journal, d'un volet parents sur le site Internet, etc.

5- L'INSERTION DES BC DANS LEUR TERRITOIRE

La dimension territoriale des BC sous-entend la prise en compte des caractéristiques géographiques et culturelles de leur territoire, ainsi que leur présence dans le milieu.

5.1- Adaptation des BC aux caractéristiques de leur territoire

La grande étendue du territoire est la principale particularité relevée au plan géographique, et elle est mentionnée uniquement par les gestionnaires de BC situés en territoire rural ou combinant le rural et l'urbain. Généralement, l'étendue du territoire n'engendre cependant pas de difficultés importantes, et ce, même en région. Néanmoins, certains BC ont souvent pris des moyens pour réduire les déplacements des RSG, notamment : l'utilisation de la poste pour leur acheminer des documents; l'établissement d'un point de service ou de points de chute en plus du bureau principal; la division du territoire du BC et des RSG en secteurs géographiques auxquels sont chacun attitrées des agentes de soutien et de conformité; à l'occasion, la répétition d'une rencontre ou d'un atelier à différents endroits sur le territoire. L'étendue du territoire a aussi des implications pour les déplacements des agentes qui doivent se rendre au domicile des RSG, engendrant des coûts en temps et en frais de déplacement importants quand par exemple des RSG habitent à une heure quinze en auto du BC. Une planification judicieuse des déplacements, cependant plus facile pour les agentes de conformité que pour les agentes de soutien, permet de réduire en partie le problème. L'un des BC ayant participé aux entrevues exprime le souhait de bénéficier d'un budget spécial pour compenser les frais de déplacement, même si les règles budgétaires tiennent indirectement compte de frais de déplacement pouvant être plus élevés dans certains territoires.

Le caractère défavorisé de la population ou d'une partie de celle-ci est une autre particularité de leur territoire mentionnée par des gestionnaires. Et l'une des difficultés à cet égard est que la défavorisation touche non seulement les enfants, mais aussi les RSG. On souligne également le problème du transport pour les parents défavorisés sans voiture qui habitent en milieu semi-rural. On compose avec cette particularité, notamment grâce à la collaboration des partenaires du milieu et à l'appui spécial obtenu du Ministère et de la Fondation Lucie et André Chagnon.

Plusieurs gestionnaires rencontrés relèvent des particularités culturelles sur leur territoire avec lesquelles, semble-t-il, elles parviennent plutôt bien à composer. Parfois, le territoire est très pluriculturel, une proportion importante des RSG et souvent aussi des parents étant nés à l'extérieur du Canada; parfois, il comprend une minorité linguistique ou religieuse isolée d'où proviennent une ou plusieurs RSG, certaines ne parlant pas français. Les deux principales adaptations des BC pour tenir compte de la présence de RSG anglophones sont de traduire leurs documents en anglais et d'organiser des rencontres à part pour ce groupe. En territoire pluriethnique, lorsqu'il s'agit de communiquer avec des RSG et des parents d'autres langues maternelles, divers moyens sont utilisés pour faciliter la communication : pictogrammes, recours à des interprètes bénévoles ou à des services gratuits, jumelage de RSG de même langue dont l'une parle français.

Les gestionnaires œuvrant dans des BC pluriculturels attribuent les différences constatées dans les façons de faire des minorités, comparativement à la majorité, à la culture d'origine des RSG ou des parents, et non pas à des caractéristiques individuelles. Les différences culturelles perçues par les gestionnaires sont de plusieurs ordres. On relève, par exemple, le style éducatif, souvent plus autoritaire chez certaines minorités culturelles et assorti du recours à la punition physique, les rapports entre les femmes et les hommes souvent plus égalitaires au

Québec que dans d'autres parties du monde. Les gestionnaires qui travaillent en milieu interculturel pratiquent alors les accommodements raisonnables, elles acceptent de faire des adaptations tout en refusant de changer les éléments qui leur semblent essentiels et en tentant de les faire accepter par les minorités culturelles. Il s'agit pour elles de trouver le juste équilibre. En outre, selon ces gestionnaires, il faut relativiser certaines autres différences et les accepter : le port du foulard par certaines RSG, les conceptions variables selon les cultures de l'ordre et de la salubrité (pour autant que la santé et la sécurité des enfants ne soient pas menacées), la pratique de la prière, les prescriptions religieuses liées aux aliments (pourvu que les parents soient informés). Certains moyens facilitent le travail en milieu interculturel. L'expérience du personnel est un atout, sinon il lui faut avoir ou acquérir une certaine sensibilité et une attitude d'ouverture, ce qui peut être fait par de l'information sur différentes cultures, par de la formation ou par des activités de rencontres avec d'autres cultures. Plus avant, un choix judicieux du personnel importe. Les discussions et la concertation entre les employées du BC devant une attitude inusitée sont aussi un bon moyen pour arriver collectivement à comprendre les enjeux de la situation et à décider du comportement à adopter. Par ailleurs, certaines RSG rencontrées en groupes de discussion parlent de diverses formes de soutien offertes par le BC pour les aider à conjuguer avec les différences culturelles de leur clientèle. En revanche, d'autres ont le sentiment d'être laissées à elles-mêmes, sans soutien particulier, ce qui a même amené l'une d'elles à exclure certaines clientèles. Soulignons que les gestionnaires notent parfois elles aussi des difficultés entre parents et RSG de cultures différentes : des bris de contrats surviennent en raison de relations difficiles entre les parties, certains parents « de souche » ne sont pas prêts à fréquenter un service de garde tenu par des RSG de certaines communautés culturelles.

5.2- Présence des BC dans leur territoire

La plupart des BC ont publicisé leurs services au début. Depuis, si certains continuent de le faire périodiquement, d'autres considèrent que ce n'est pas approprié en raison surtout de l'impossibilité de répondre aux besoins de tous les parents. C'est davantage en cas de besoin qu'on déploiera certains moyens de promotion, notamment quand il devient nécessaire de recruter des candidates intéressées à devenir RSG.

Certains BC ayant participé aux entrevues ont des relations fréquentes avec les services de garde de leur territoire ou de leur région, d'autres, très peu. C'est souvent au cours des rencontres organisées par le regroupement régional ou par la participation à des tables de concertation territoriale de diverses natures qu'on peut échanger avec les autres. Pendant ces rencontres, certaines gestionnaires mentionnent toutefois ressentir un certain isolement, ce qui se passe dans le BC n'intéressant pas les autres ou encore les sujets abordés ne concernant pas le milieu familial. Une gestionnaire parle du retour à la séparation entre installation et milieu familial qu'on observait avant. Par ailleurs, dans plusieurs BC, on rapporte à l'occasion une complémentarité des services offerts par les uns et les autres; par exemple, un CPE pourra téléphoner au BC pour voir s'il est possible d'obtenir une place pour un enfant qui s'adapte mal à l'installation, un BC pourra demander à des installations s'ils peuvent accueillir certains enfants durant les vacances d'été.

La plupart des gestionnaires disent entretenir des liens avec de très nombreux organismes de leur milieu. Le centre de santé et de services sociaux (CSSS) est toujours mentionné, mais aussi la DPJ, le centre de réadaptation, divers organismes communautaires, la Fondation Lucie et André Chagnon, la commission scolaire, la ville, etc. Souvent, ces relations existaient déjà avant la création du BC, mais certains BC, surtout en région, ont établi des liens avec de nouveaux organismes en raison de l'agrandissement de leur territoire. Le partenariat avec ces organismes vise souvent à trouver une place de garde pour des enfants en difficulté et le BC sert alors de relais entre les RSG et l'organisme.

6- À PROPOS DU CHANGEMENT

De façon générale, le bilan des changements liés à la mise en place des BC que dressent les RSG rencontrées est plutôt favorable. Pour certaines, l'implantation a engendré peu ou pas de changements comparativement à la situation antérieure et, de manière générale, elles semblent satisfaites de la situation actuelle. La majorité des RSG note toutefois des changements. Ainsi, plusieurs RSG considèrent avoir plus de services de leur BC et de meilleure qualité, relèvent une amélioration du soutien obtenu et dans de meilleurs délais. À l'inverse, quelques RSG mentionnent avoir moins de services qu'avant, notamment moins de services liés à l'administration de leur service de garde, ce qui, en contrepartie, représente un gain en autonomie pour certaines. D'autres RSG disent avoir de la difficulté à obtenir une information adéquate et dans des délais acceptables. Parmi les autres changements observés, plusieurs RSG relèvent des changements dans les relations avec l'organisme coordonnateur. Elles ont le sentiment d'une perte de proximité dans leurs relations avec le BC, et plus particulièrement avec l'agente de soutien, comparativement à celles qu'elles entretenaient auparavant avec le CPE. Le plus grand nombre de RSG relevant de chaque BC est mis en cause, mais aussi le changement d'interlocuteurs ayant entraîné une perte de la relation de confiance établie jusqu'alors. Finalement, les relations avec les autres RSG ont changé, selon plusieurs RSG. Elles sont moins chaleureuses et amicales, et on déplore le manque d'activités sociales permettant de se rencontrer.

Spontanément, quelques gestionnaires de BC ont fait part de leur appréciation relative à la création des BC. Le changement engendré par l'instauration de la nouvelle structure est jugé avantageux, ayant permis de mieux servir les RSG. Elles sont fières de leur travail, tout en reconnaissant qu'il y a encore beaucoup à faire. L'appréciation du changement est plus mitigée pour une gestionnaire qui relève certains irritants liés à la grande taille du BC. Enfin, plusieurs gestionnaires déplorent le manque d'appui du Ministère aux BC durant cette période de changement.

CONCLUSION

Les résultats de l'évaluation montrent que l'implantation des BC semble bien engagée sur plusieurs plans, malgré certaines difficultés observées. Ainsi, les moyens de communication entre BC et RSG sont variés et nombreux, et jugés satisfaisants par les deux parties. L'embauche d'agentes expérimentées a facilité la mise en place des BC, mais le paiement de leur salaire, qui accapare une portion importante du budget, laisse moins de manœuvre pour d'autres frais. Si certains BC ont pu compter sur la stabilité de leur personnel au cours de la première année, d'autres ont dû faire face à des départs d'employées et à des difficultés de recrutement.

La participation des RSG à la vie du BC est assurée par une présence au C. A. et par le comité consultatif des RSG, mais l'intérêt des RSG à s'y engager est assez faible. Si certaines gestionnaires jugent appréciable l'apport du comité consultatif des RSG, on note une connaissance limitée de celui-ci chez les RSG et une confusion quant à sa réelle mission. Le fait que l'information de ce qui se passe dans les comités ne soit pas largement diffusée à l'ensemble des RSG ou que celles-ci ne lisent pas toujours l'information qui leur est communiquée, le fait que dans certains BC le comité joue aussi le rôle de comité social sont sans doute des éléments pouvant expliquer la méconnaissance constatée.

Si l'administration par le BC du paiement des subventions aux RSG se passe bien, la répartition des places subventionnées pose problème dans certains BC qui n'arrivent pas à accorder toutes les places dont ils disposent. Par ailleurs, les RSG sont généralement satisfaites du soutien offert par leur BC. Ce soutien, désormais sur demande, dicte cependant aux BC une façon de faire particulière : on ne peut rien imposer aux RSG, il faut attendre une demande de leur part ou, à tout le moins, leur acquiescement à ce qui est proposé. Dans ce contexte, les BC utilisent divers moyens pour inciter les RSG à s'adresser à lui. Malgré tout, la dimension sur demande inquiète certaines gestionnaires, car des RSG qui pourraient avoir besoin de soutien n'en demandent pas. Cette préoccupation est aussi celle de certaines RSG. En matière de surveillance, la majorité des BC qui ont participé à l'évaluation prônent une approche soutenable; plusieurs soulignent néanmoins le manque de pouvoir du BC pour intervenir de manière plus directive lorsque nécessaire. Les RSG se disent satisfaites de la manière dont le BC exerce la surveillance à leur endroit, bien que quelques-unes émettent certaines réserves. Un des apports importants découlant de l'instauration des BC sera sans doute une plus grande uniformisation des pratiques en matière de surveillance.

Les relations entre BC et RSG sont, dans l'ensemble, jugées bonnes par les deux parties. Plusieurs RSG n'en déplorent pas moins leur caractère moins familial, plus impersonnel comparativement aux liens qu'elles entretenaient auparavant avec leur CPE. La grande taille du BC est mise en cause parce qu'elle engendre un fonctionnement plus bureaucratique, une approche moins personnalisée. Si l'établissement d'une relation d'affaires entre BC et RSG, pour reprendre les termes d'une RSG rencontrée, semble plutôt compatible avec le statut de travailleuses autonomes de celles-ci, dans la pratique, ce n'est pas ce type de relation qui est recherché par plusieurs RSG.

À l'endroit des parents de leur territoire, les BC ont la responsabilité de maintenir un service centralisé d'information sur les services de garde en milieu familial. Le service est sans doute utile comme porte d'entrée pour les parents, mais il a ses limites en raison de la nécessaire collaboration des RSG pour le maintenir à jour et de la liberté qu'elles ont de choisir leur clientèle. Le traitement des plaintes des parents est assuré par les BC, mandat pour lequel la principale difficulté éprouvée est le refus des parents de porter plainte en bonne et due forme, de crainte de perdre leur service de garde. La participation des parents à la vie du BC est faible de manière générale et, dans plusieurs BC, le recrutement du nombre requis pour siéger au C. A. de l'organisme a été difficile.

Les BC doivent composer avec les particularités de leur territoire et, de manière générale, s'en acquittent plutôt bien. Lorsque le territoire est étendu, des moyens sont mis en place pour réduire les déplacements des RSG, mais des frais importants liés au déplacement du personnel sont parfois encourus par le BC. Malgré différentes formes d'appui permettant de s'adapter à la défavorisation du territoire, une gestionnaire relève la vulnérabilité de certaines RSG dont les besoins en matière de soutien dépassent la capacité des agentes et nécessiteraient l'intervention de ressources spécialisées. Enfin, la présence de diverses communautés culturelles sur le territoire nécessite du BC une approche souple et ouverte aux différences, particulièrement en matière de surveillance.

En somme, l'instauration des BC est vue de manière favorable par une majorité des personnes rencontrées, gestionnaires de BC tout autant que RSG. Rappelons que le portrait dressé n'est cependant pas représentatif de l'ensemble au plan statistique, mais la diversification des situations des RSG comme des BC mis à contribution pour cette évaluation nous permet d'affirmer qu'il donne une bonne indication de ce qui s'est passé dans la garde en milieu familial depuis la mise en place des bureaux coordonnateurs.

