



MÉMOIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

**Présenté dans le cadre de la consultation du gouvernement du Québec
sur les services de garde éducatifs à l'enfance**

**Une meilleure compréhension du milieu, du besoin d'arrimage,
de flexibilité et d'innovation afin de répondre adéquatement
aux besoins des Montréalais et Montréalaises**

Le 8 juin 2021

TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte.....	5
2. Les services de garde éducatifs à l'enfance dans la métropole.....	6
3. Assurer la pertinence des services de garde en cohérence avec les besoins d'une métropole inclusive et diversifiée.....	7
3.1. Montréal en action	
3.2. Montréal en statistiques	
3.3. Un accès inégal pour certaines clientèles vulnérables	
3.3.1. Enfants issus de l'immigration	
3.3.2. Enfants issus de milieux défavorisés	
3.3.3. Enfants avec des besoins particuliers	
3.3.4. Enfants autochtones en milieu urbain	
4. L'importance de la concertation entre le ministère de la Famille et la Ville de Montréal.....	11
5. Assurer la faisabilité des projets de services de garde, pour offrir des places adaptées aux besoins et demandes de la population montréalaise.....	14
5.1. Partir sur de bonnes bases : des données et des territoires pertinents	
5.2. Accompagner et innover pour soutenir la création de Centres de la petite enfance	
Cas no.1 : le défi de la recherche d'emplacement	
Cas no.2 : la réalisation d'un projet mixte et l'importance de la flexibilité	
Cas no.3 : le double rôle du ministère de la Famille dans un projet porté par le milieu	
5.3. Les bâtiments excédentaires et vacants	
5.4. L'urbanisme transitoire	
6. Conclusion.....	20
7. Synthèse des recommandations.....	21

1. Contexte

Le ministère de la Famille mène présentement une démarche de réflexion sur le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE). Il est possible de constater que les besoins en la matière et le contexte dans lequel ces derniers se déploient ont évolué depuis la mise en place du programme *Accueillir la petite enfance*, il y maintenant 25 ans. Une démarche de consultation est donc en cours et comprend plusieurs étapes, dont celle impliquant le monde municipal, en tant que partenaire essentiel et gouvernement de proximité. C'est dans ce contexte que la Ville de Montréal souhaite soumettre à votre attention un mémoire faisant état de ses réflexions et d'enjeux spécifiques à la métropole.

La Ville de Montréal salue cette initiative du gouvernement. En gardant au centre de notre attention l'importance d'offrir des services de garde éducatifs de qualité et accessibles pour tous les enfants, l'amélioration de plusieurs éléments relatifs aux SGEE semble aujourd'hui nécessaire. Cela doit toutefois faire partie d'une réflexion large qui permettra la prise en compte de leur rôle structurant pour les familles, les réalités propres aux villes où elles s'implantent et le rôle important de collaboration et de facilitateurs que doivent avoir les partenaires gouvernementaux en mettant en place des programmes et mesures flexibles susceptibles de permettre de répondre aux défis présents et futures.

Le réseau des SGEE est une mesure phare, qui a contribué significativement au développement économique du Québec, notamment par l'amélioration de l'insertion sur le marché du travail des membres des ménages et plus particulièrement des femmes. Il s'agit d'un service favorisant la prise en compte des besoins de conciliation des obligations familiales et du travail. De plus, la disponibilité de services accessibles et de qualité est un facteur de protection important pour les enfants, notamment issus de milieux vulnérables. En effet, comme le mentionne le ministère de la Famille dans son programme éducatif *Accueillir la petite enfance*, mais également plusieurs autres études et rapports¹, les SGEE ont un triple objectif, soit : d'assurer le bien-être, la santé et la sécurité des enfants. D'offrir un milieu de vie adéquat pour leur développement global et de contribuer à prévenir l'apparition de difficultés liées au développement et de favoriser l'intégration de l'ensemble des enfants. Or, pour que les familles de la métropole puissent en bénéficier, il doit y avoir suffisamment de places, qu'elles soient de qualité et accessibles financièrement et pour l'ensemble des clientèles et plus particulièrement celles vulnérables.

Ce mémoire traite des SGEE dans la perspective de la Ville de Montréal, en s'attardant à illustrer les spécificités et enjeux observés dans la métropole. Mentionnons que des éléments touchant de manière plus générale l'ensemble des municipalités seront également abordés dans le cadre du mémoire de l'Union des municipalités du Québec, à propos duquel la Ville de Montréal a également été consultée.

¹ Observatoire des tout petits, Résultats de l'EQPPEM : la fréquentation des services de garde éducatifs et son effet sur le développement, 2 mars 2019, <https://tout-petits.org/actualites/2019/resultats-egppem-frequentation-services-de-garde-educatifs-et-effet-sur-le-developpement/>

2. Les services de garde éducatifs à l'enfance dans la métropole

Le document de consultation du ministère de la Famille² de même que le rapport du Vérificateur général du Québec³ mettent en relief des enjeux préoccupants relatifs à l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance, particulièrement dans la métropole. En effet, alors que la liste d'attente s'allonge, que des familles et des partenaires font part à la Ville de Montréal des besoins criants de places en services de garde subventionnés sur le territoire, et plus particulièrement dans les Centres de la petite enfance (CPE), nous constatons que Montréal compte, proportionnellement à son poids démographique, beaucoup moins de places subventionnées que le reste du Québec⁴. De plus, à peine 28 % des places disponibles sont dans les CPE, ce qui nous positionne à l'avant dernier rang au Québec pour la disponibilité de places. Mentionnons également la présence d'un écart au niveau de la répartition de ces places entre les quartiers nantis et défavorisés, défavorable à ces derniers.⁵ Cela a pour effet qu'un nombre considérable d'enfants issus de familles à faible revenu sont en attente d'une place en CPE.⁶ Pour illustrer ce propos, le Vérificateur général souligne que dans les secteurs de Parc-Extension, de Saint-Michel et de Montréal-Nord, où le revenu médian des familles avec un enfant âgé de 5 ans ou moins était de 38 000 dollars en 2018 (comparativement à 82 000 dollars au Québec), le nombre de places offertes peut être jusqu'à 85 % plus élevé dans les garderies non subventionnées que dans les CPE⁷. Cela pose un enjeu important d'accès et d'équité pour les familles.⁸ De plus, cette situation va à l'encontre même de la raison d'être du programme *Accueillir la petite enfance*, qui vise justement à permettre un meilleur accès aux enfants issus de familles défavorisées.

En contrepartie, il est possible de noter une présence accrue de services de garde privés. Toutefois, différents rapports soulèvent des enjeux concernant la qualité d'une proportion importante de ces services⁹ ¹⁰ et le fait que leur développement soutenu, au cours des dernières années, ne vient pas répondre aux demandes et besoins des familles, c'est-à-dire avoir une place en CPE. « *Malgré un investissement annuel moyen de 2,4 G\$ depuis l'exercice financier 2014-2015, le ministère de la Famille n'est pas parvenu à respecter pleinement ses engagements quant au développement et à l'encadrement du réseau des services de garde*

² Ministère de la Famille, Consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance, 2021, <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/cahier-consultation-SGEE.pdf>

³ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance, chapitre 2, octobre 2020, https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/165/vgq_ch02_cpe_web.pdf

⁴ Ibid, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, p.14

⁵ Ibid, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, p.16

⁶ Op-Cit, Ministère de la Famille, Consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance, p.16

⁷ Op-Cit, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, p.18

⁸ Exemple : présence plus marquée lors de l'entrée à la maternelle de vulnérabilité dans les sphères de développement chez plus de 28% [11] des enfants et de manière plus marquée chez ceux n'ayant pas été en mesure de fréquenter un SGEE.

⁹ Observatoire des tout-petits, Portrait des politiques urbaines 2021, <https://tout-petits.org/publications/portraits-annuels/politiques-publiques/>

¹⁰ Op-Cit, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021

éducatifs à l'enfance en vue d'en assurer l'accessibilité ». « **Cela a notamment mené à une offre de places subventionnées qui ne répond pas aux besoins des familles** ». La Ville de Montréal est confiante que les sommes additionnelles octroyées par le gouvernement fédéral au printemps 2021, pour le développement de services de garde, permettront de poursuivre les efforts pour atteindre cet objectif rapidement.

Mentionnons également l'impact de critères additionnels d'admission, mis en place par les services de garde eux-mêmes, qui viennent aussi restreindre l'accès aux SGEE pour plusieurs enfants, et ce, sans justifications particulières.¹¹ La pertinence des critères doit être analysée et encadrée par le ministère pour faciliter l'accès aux services.

La Ville de Montréal recommande au ministère de la Famille :

R1 : Permettre aux familles montréalaises d'avoir accès rapidement à une place en CPE, en vertu d'un processus clair et transparent.

3. Assurer la pertinence des services de garde en cohérence avec les besoins d'une métropole inclusive et diversifiée

3.1 Montréal en action

Montréal est une ville inclusive et diversifiée. En lien avec les principes énoncés dans la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, Montréal souscrit depuis 2016 à l'initiative *Municipalité amie des enfants*¹² et est résolument engagée auprès des tout-petits. Cela se manifeste au quotidien par la mise sur pied et le soutien d'initiatives destinées aux enfants et leur famille, l'aménagement d'espaces et d'installations accessibles et inclusives et le développement de mécanismes visant à augmenter la participation des enfants aux décisions municipales. La Ville dispose d'une *Politique de l'enfant* et elle a créé au printemps 2021 le *Fonds Diversité et inclusion sociale en faveur des enfants et des familles vulnérables*, doté d'une enveloppe annuelle de 5 M\$, soit 10 M\$ sur deux ans.¹³ Ce fonds permet de soutenir concrètement des projets locaux et régionaux favorisant le développement du plein potentiel des enfants et la qualité de vie de leur famille.

¹¹ Op-Cit, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, p.31

¹² Ville de Montréal, Municipalité amie des enfants,
http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=9417,114239706&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹³ Ville de Montréal, Appel à projets en faveur des enfants et des familles vulnérables, 31 mars 2021,
http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=9417,114239706&_dad=portal&_schema=PORTAL

3.2 Montréal en statistiques

Déjà en 2016, l'agglomération de Montréal comptait 304 475 jeunes de moins de 14 ans¹⁴, dont 134 098 enfants âgés de 0 à 5 ans (6,7 % de la population totale).¹⁵ Plus de 50 % des familles avec des tout-petits étaient issues de l'immigration de première ou de deuxième génération, contrairement à 22 % dans l'ensemble du Québec.¹⁶ En effet, les quartiers se sont densifiés et la croissance démographique de la métropole s'est poursuivie depuis, notamment grâce à l'apport migratoire.

3.3 Un accès inégal pour certaines clientèles vulnérables

L'accès à un SGEE diffère grandement selon les quartiers, mais aussi selon les personnes. Effectivement, il est plus difficile de trouver un service de garde offrant des services de qualité, pertinents et adaptés aux enfants en situation de vulnérabilité.

3.3.1 Enfants issus de l'immigration

Tel que mentionné précédemment, Montréal est une métropole accueillante et inclusive qui a été façonnée dans le temps par différentes vagues migratoires plus riches et inspirantes les unes que les autres. Afin de favoriser l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants, le Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (BINAM) mobilise et concerta les partenaires locaux. Compte tenu des enjeux et besoins particuliers observés dans certains territoires de la métropole, il est aussi en action dans différents territoires d'inclusion prioritaires.

Par ailleurs, les enjeux d'accès à l'information pertinente, aux services et aux mesures pertinentes pour favoriser l'intégration des enfants issus de l'immigration récente persistent. La Ville de Montréal invite le ministère de la Famille à intensifier ses efforts pour rejoindre et desservir ces personnes, en collaboration avec le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (MIFI) et le BINAM.

Mentionnons également les enjeux propres aux enfants avec des parents à statuts précaires comme les demandeurs d'asile ou encore ceux sans statut. Déjà en situation de vulnérabilité, ils n'ont pas accès aux services de garde subventionnés et ne sont pas protégés par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.¹⁷ Cette situation retarde le processus d'intégration des familles, en privant les parents d'exercer un emploi et en empêchant les enfants d'avoir accès à un milieu de vie stimulant et diversifié.¹⁸

¹⁴ Montréal en statistique, Enfants, Population de 0-14 ans selon le sexe, agglomération de Montréal, 2016, http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=6897_67885614&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹⁵ Observatoire des tout-petits - Portrait 2017 à Montréal - Comment se portent les tout-petits québécois?, [Portrait 2017 à Montréal](#)

¹⁶ [Portrait des tout-petits](#) - Regroupement des instances de concertation en petite enfance de Montréal.

¹⁷ Op-Cit, Observatoire des tout-petits, Portrait des politiques urbaines 2021, p.99

¹⁸ La Presse, Des demandeurs d'asile revendiquent l'accès aux services de garde subventionnés, 25 septembre 2018, <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201809/24/01-5197802-des-demandeurs-dasile-revendiquent-lacces-aux-services-de-garde-subventionnes.php>

3.3.2 Enfants issus de milieux défavorisés

La fréquentation d'un SGEE de qualité et plus particulièrement des CPE par les enfants issus de milieux défavorisés a un effet sur leur développement global et subséquemment sur la réussite scolaire¹⁹.

*Or, « selon les données fiscales de l'année 2018, près de 63 000 enfants de 0 à 5 ans, soit presque 12 %, étaient issus d'une famille dont le revenu s'élevait à 25 000 dollars ou moins, incluant environ 24 000 qui faisaient partie d'une famille prestataire de l'aide sociale. En outre, plus du tiers de ces 63 000 enfants habitaient les régions administratives de Laval et de Montréal ».*²⁰

Depuis, la pandémie a contribué à accentuer la précarité financière de plusieurs ménages en raison de la fermeture de secteurs d'activités entiers, de pertes d'emplois, mais aussi de l'interruption de services destinés aux tout-petits, complexifiant ainsi la conciliation travail-famille. La disponibilité d'un nombre de places suffisant en CPE et en amont la disponibilité de mesures de soutien pour les ménages à faible revenu est nécessaire pour soutenir concrètement les tout-petits.

3.3.3 Enfants avec des besoins particuliers

Les dernières données disponibles permettent d'estimer que près de 45 000 jeunes avaient une incapacité, et ce, seulement dans la métropole.²¹ Toutefois, le nombre total d'enfants intégré en SGEE demeure faible²². Il s'agit de près du quart d'entre eux.²³

La Ville de Montréal est proactive auprès des personnes ayant une incapacité, incluant les enfants. Sa *Politique municipale d'accessibilité universelle* et son *Plan d'action en développement social 2019-2020* vise à être toujours plus inclusif. Les enjeux relatifs à l'accessibilité des services de garde pour les enfants handicapés de la métropole sont préoccupants.

Ils rencontrent effectivement plusieurs obstacles importants. Le premier concerne directement l'accès à un service de garde. En effet, le système actuel est à deux vitesses pour ces enfants. Les services de garde subventionnés ont accès à des mesures d'aide pour cette clientèle, alors que les établissements non-subventionnés n'en ont pas. De plus, pour assurer une bonne

¹⁹ Isabelle Laurin, Vivianne Martin, Nathalie Bigras, Portrait montréalais de l'accessibilité aux centres de la petite enfance (CPE), selon la défavorisation et la proportion d'enfants vulnérables dans deux domaines ou plus de développement, novembre 2019, https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/user_upload/Uploads/tx_asssmpublications/pdf/publications/Portrait_accessibilite_CPE_FINAL.pdf

²⁰ Op-Cit, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, p.17

²¹ Office des personnes handicapées du Québec, Incapacité chez les enfants au Québec, Portrait selon le recensement de 2016, (estimation pour Montréal de près de 44 710 jeunes avec une incapacité à partir des données du recensement de 2016, 6.2% des jeunes de 0-4 ans au Québec).

²² Ibid, p.12

²³ Op-cit, Observatoire tout petits, Portrait des politiques publiques, p.99

intégration, mais aussi le maintien des enfants en services de garde, il est nécessaire de bien connaître la clientèle, d'avoir des partenariats avec des professionnels du réseau de la santé et d'offrir un panier de services adéquat. Enfin, les délais pour obtenir les mesures de soutien peuvent être longs et occasionner des bris de service pour l'enfant. Dans cette perspective, la Ville de Montréal invite le ministère de la Famille à poursuivre la sensibilisation et à mieux outiller les SGEE par rapport aux besoins des enfants handicapés et à s'assurer de la disponibilité de mesures de soutien suffisantes. Il semble également pertinent de poursuivre la consolidation du partenariat avec l'Office des personnes handicapées du Québec et le ministère de la Santé et des Services Sociaux.²⁴

3.3.4 Enfants autochtones en milieu urbain

La Ville de Montréal est préoccupée par l'absence d'éléments de réflexion concernant les autochtones résidants en milieu urbain dans la section du document de consultation du ministère, qui aborde uniquement les enjeux propres aux autochtones vivant dans les communautés. En 2016, plus de 13 000 personnes ayant une identité autochtone étaient présentes dans l'agglomération de Montréal et de ce nombre 770 étaient âgées de moins de cinq ans.²⁵ Les estimations actuelles portent à croire que le nombre de personnes autochtones en milieu urbain a largement augmenté depuis. Montréal compte l'une des plus grandes populations de personnes autochtones en milieu urbain au Canada.

La Ville de Montréal s'est engagée sur la voie de la réconciliation avec les peuples autochtones, avec l'adoption de sa Stratégie²⁶. Montréal reconnaît notamment dans l'axe 3, que la communauté autochtone présente des enjeux associés à des déterminants historiques, culturels, identitaires et socioéconomiques qui lui sont propres et qu'ils doivent être abordés dans une perspective de sécurisation culturelle. Elle reconnaît également la discrimination systémique ainsi que le manque de soutien dont ont historiquement souffert les communautés autochtones urbaines. Ces éléments sont également pertinents lorsqu'il est question d'accès et de la disponibilité de services de garde culturellement adaptés.

La Commissaire aux relations avec les peuples autochtones de la Ville de Montréal a contribué à la réflexion dans le cadre de la rédaction de ce mémoire, en collaboration avec le seul CPE autochtone à Montréal, le CPE Soleil levant. Plusieurs mesures sont identifiées pour réduire la discrimination à l'égard des enfants autochtones et concourir à une meilleure intégration en services de garde. En premier lieu, il est suggéré de bonifier la formation destinée aux éducateurs et éducatrices à propos de l'histoire des peuples autochtones en collaboration avec des organismes autochtones. Il importe également que le ministère de la Famille et les partenaires du réseau soient bien informés des besoins particuliers des enfants, notamment

²⁴ Op-cit, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, p.12

²⁵ Statistiques Canada, Regards sur la société canadienne, La situation des enfants autochtones âgés de 14 ans et moins dans leur ménage, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-006-x/2016001/article/14547-fra.htm>

²⁶ Ville de Montréal, Stratégie de réconciliation avec les peuples autochtones, <https://montreal.ca/articles/strategie-de-reconciliation-avec-les-peuples-autochtones-2020-2025>

ceux placés sous la Loi de la protection de la jeunesse. En effet, 52.2 % des enfants en famille d'accueil sont autochtones, malgré le fait que les enfants autochtones représentent seulement 7,7 % de la population d'enfants au pays.²⁷ Des partenariats mieux définis pourraient être mis en place, selon le même principe que les places protocoles réservées pour le réseau de la santé, afin d'adapter le service offert aux jeunes autochtones²⁸. Par exemple, un placement peut survenir au milieu de l'année et nécessiter la disponibilité d'une place en CPE avec un préavis court. Il est également pertinent de bonifier le partenariat entre le ministère de la Famille et le Secrétariat aux affaires autochtones pour pleinement prendre en compte les besoins des enfants autochtones dans la métropole.

Le ministère de la Famille a résolulement un leadership à assumer pour favoriser un accès pour tous les enfants, incluant ceux en situation de vulnérabilité aux SGEE. En effet, il apparaît qu'à plusieurs des étapes du processus, de la détermination des territoires visés par les appels de projets, à l'analyse des demandes, en passant par la sensibilisation et la formation ainsi que l'évaluation de la qualité, des mesures visant l'intégration de ces clientèles peuvent être mise en place et bonifiées. Le ministère doit aider les familles montréalaises vulnérables à avoir accès rapidement à des places en CPE et de manière transitoire, assurer la disponibilité de mesures de soutien appropriées.

La Ville de Montréal recommande au ministère de la Famille :

R2 : Assurer l'accessibilité aux services de garde et de services adaptés pour tous les enfants montréalais vulnérables.

R3 : Former les gestionnaires de services de garde et bonifier la formation des éducateurs et des éducatrices à la petite enfance à propos des clientèles vulnérables et plus particulièrement des enfants autochtones en milieu urbain.

4. L'importance de la concertation entre le ministère de la Famille et la Ville de Montréal

Le comité consultatif sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance (CCO) est une instance consultative du ministre, prévue dans la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Son rôle est circonscrit à l'analyse des demandes d'octroi et de modification de permis, de répartition, d'attribution ou encore de conversion de places. Cette analyse s'effectue selon trois critères: la faisabilité, la pertinence (clientèles ciblées et modalités d'intégration, partenariats prévus, etc.) et la qualité (le programme éducatif, les installations et équipements, etc.). Le bien-être des tout-petits est au cœur des préoccupations des membres du comité.

²⁷ Op-Cit, Statistiques Canada, Regards sur la société canadienne, La situation des enfants autochtones âgés de 14 ans et moins dans leur ménage.

²⁸ P-34.1 - Loi sur la protection de la jeunesse, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/P-34.1>

Dans le cadre de son implication au sein des comités consultatifs sur l'offre de services de garde éducatifs à l'enfance (CCO), la Ville de Montréal est préoccupée de constater que les demandes rejetées sur la base de problématiques significatives concernant la faisabilité, la pertinence et la qualité, ne sont pas sujet à un suivi systématique de la part du ministère. Cela s'avère d'autant plus préoccupant dans la mesure où certains services de garde évalués accueillent déjà des enfants. La qualité des services éducatifs a une incidence directe sur le développement des enfants et leur avenir. La Ville de Montréal invite le ministère à s'assurer que chaque famille et surtout chaque enfant montréalais ait accès à un service de garde de qualité, et ce, tout au long de son parcours.

Ainsi, bien que l'expérience de plusieurs intervenants et leur grande connaissance des SGEE soient essentielles pour effectuer une analyse rigoureuse et impartiale des demandes, le CCO dans son état actuel relève davantage d'un comité d'analyse de demandes, que d'un réel comité consultatif. Le ministère doit clarifier le rôle du CCO, reconnaître l'importance des partenaires et de l'analyse effectuée et favoriser la mise en place de mesures de suivis lorsque des situations problématiques sont soulevées.

La Ville de Montréal considère qu'il est nécessaire de mettre en place un comité avec un mécanisme de concertation qui agira en amont des appels de projets du ministère, pour la détermination des besoins locaux et afin d'aider à identifier les opportunités sur le terrain. Il pourrait être composé de la Ville, de représentants du ministère de la Famille (MFA), du réseau scolaire et du réseau de la santé. En effet, la Ville a un rôle à jouer en tant que gouvernement de proximité au fait des réalités territoriales en présence, mais également en vertu de ses pouvoirs de planification du territoire. Par ailleurs, nous constatons qu'une partie de la clientèle visée est aussi desservie par le réseau scolaire via les maternelles 4 ans qui a des besoins similaires à ceux des SGEE en terme d'accès aux terrains, aux locaux et aux équipements. Cette instance pourrait donc aussi faciliter l'arrimage et la complémentarité régionale. De son côté, le réseau de la santé intervient à la fois dans le réseau scolaire et dans le réseau de la petite enfance. Il déploie le programme *Agir tôt* et est un partenaire important dans la desserte de clientèles avec des besoins particuliers.

Par ailleurs, à la suite de l'adoption des modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et de l'entrée en vigueur de l'Entente Réflexe Montréal, le gouvernement provincial a réaffirmé l'importance des villes et leur rôle primordial en tant que gouvernement de proximité. Pour Montréal, cela implique aussi la reconnaissance de compétences particulières en matière d'habitation. Cela se traduit par le transfert de nouvelles responsabilités et moyens lui permettant de mettre en place des politiques et des règlements concrets en la matière. En effet, Montréal peut intervenir pour déployer des solutions visant à pallier un manque important de logements, déployer des initiatives pour contribuer à répondre aux besoins des ménages à faible revenu, à l'érosion de la mixité sociale et au défi inhérent aux jeunes familles pour se loger dans la métropole pour des raisons de coûts, mais aussi de typologie des logements.

L'utilisation du droit de préemption afin de sécuriser des terrains dans des secteurs identifiés comme étant prioritaires et la mise en place du Règlement pour une métropole mixte (RMM) sont des exemples concrets d'outils pertinents, déployés pour faire face à ces enjeux tout en maintenant les citoyens plus vulnérables dans leur milieu. De plus, ces nouveaux pouvoirs donnent à la Ville de Montréal des outils de planification qui permettent d'avoir une meilleure prévisibilité du type d'habitation et du nombre d'unités qui devront être construits ou ajoutés, mais aussi des besoins en matière de services (commerces, transport, école, parc, CPE, etc.). Par exemple, la Ville travaille déjà activement avec ses partenaires au redéveloppement de secteurs névralgiques comme celui de la Brasserie Molson et de l'ancien site de Radio-Canada. En plus de prévoir des terrains dédiés au logement social et communautaire pour les populations à revenu faible et modeste, la Ville est en mesure de prévoir le nombre de logements pouvant accueillir des familles, et donc, d'anticiper en amont le besoin en services connexes dont les résidents de ce nouveau secteur.

Cela fait également écho à la proposition précédente de mettre en place une instance de concertation régionale pour pouvoir anticiper les besoins et discuter de ce type de projets concrets. Afin de prévoir des quartiers intégrés et mixtes, le ministère de la Famille doit être partie prenante de la démarche en faisant preuve de flexibilité pour être en mesure de réserver des places en SGEE, plus particulièrement en CPE, en prévision du redéveloppement de ces secteurs et des besoins des populations vulnérables qui y résideront.

La Ville de Montréal recommande au ministère de la Famille :

R4 : Revoir la composition des CCO, réitérer sa pertinence pour l'analyse objective et rigoureuse des demandes et mettre en place un processus de suivi des analyses.

R5 : Créer une instance de concertation pour la métropole qui agit en amont des appels de projets du ministère pour déterminer les besoins et identifier les opportunités et regroupant des représentants du ministère de la Famille, du ministère de l'Éducation, du Réseau de la santé et des services sociaux et de la Ville de Montréal.

R6 : Réserver un budget et des places en services de garde éducatifs à l'enfance, plus particulièrement en CPE, spécifiquement pour les projets liés au Règlement pour une métropole mixte.

5. Assurer la faisabilité des projets de services de garde, pour offrir des places adaptées aux besoins et demandes de la population montréalaise

5.1 Partir sur de bonnes bases : des données et des territoires pertinents

Les estimations statistiques de l'offre et de la demande de places en SGEE reconnues sont produites par le ministère de la Famille. Elles sont utilisées pour connaître les soldes de places reconnues et les taux de couverture pour chacun des territoires de bureau coordonnateur (BC). Toutefois, la Ville de Montréal a constaté plusieurs lacunes qui font en sorte que les besoins réels de la métropole ne sont pas répondus.

En premier lieu, ces estimations regroupent l'ensemble des places disponibles, sans égard du fait qu'elles sont ou non subventionnées, mais aussi des critères venant limiter l'accès aux places. Cette situation est problématique pour Montréal dans la mesure où il y a une surreprésentation de SGEE privés et l'un des plus faibles taux de CPE de la province alors que les besoins exprimés sont proportionnellement inverses. De plus, elles ne permettent pas de prendre en considération les places réellement accessibles par clientèle (ex. : les groupes d'âge, les clientèles vulnérables, etc.)²⁹. Le Vérificateur général soulignait d'ailleurs qu'en raison des calculs et divisions territoriales actuels, malgré les besoins accrus de places et plus particulièrement en CPE, aucun territoire n'est considéré en déficit de places dans la métropole selon l'évaluation du ministère.³⁰

Par ailleurs, un territoire peut inclure plusieurs municipalités ou arrondissements. Ces derniers peuvent avoir des réalités complètement divergentes ou encore un arrondissement peut par exemple avoir une partie de son territoire desservi par certains services de garde, et une autre partie marquée par une insuffisance marquée de services. Les territoires trop vastes et le calcul du taux de couverture global ne permettent pas de saisir ces différences et les besoins spécifiques. La problématique se répète au niveau des CCO, où l'ensemble des territoires de Bureau coordonnateur (BC) de la métropole sont regroupés en deux territoires de CCO, lors de l'analyse des demandes. Un représentant de la Ville de Montréal peut donc être appelé à juger de la pertinence d'une installation située dans une ville liée, dont les réalités propres lui sont étrangères. Par ailleurs, ces territoires se superposent à plusieurs autres divisions territoriales comme celles des Centres de services scolaires et des Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS), alimentant la confusion.

La Ville de Montréal souhaite également porter à votre attention la complexité relative au partage de données, pourtant essentielles, entre la Ville et le ministère. Montréal souhaite travailler en collaboration avec le ministère afin d'avoir accès aux données récentes, au-delà de

²⁹ Op-Cit, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, p.35

³⁰ Une estimation reposant sur de plus petits territoires est en attente de réalisation par le ministère depuis 2015 - Op-Cit, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, p.34

celles présentées dans le document « *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2016* », justement pour pouvoir mieux juxtaposer notre compréhension des besoins et nos objectifs de planification du territoire à celles du ministère. Cette vision intégrée est nécessaire pour le bénéfice des Montréalais et Montréalaises. Il y a également une pertinence accrue à ce que ces informations relatives au SGEE soient géoréférencées, pour pouvoir intégrer les SGEE à la vision globale des installations et équipements collectifs présents dans les quartiers et contribuer à mieux identifier les secteurs moins bien desservis.

La Ville de Montréal recommande au ministère de la Famille :

R7 : Assurer le partage entre le ministère et la Ville de données et d'informations géoréférencées concernant le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance.

R8 : Revoir les divisions territoriales de Bureau de coordonnateur et la formule de calcul du taux de couverture, pour illustrer de manière adéquate la situation observée et les besoins locaux.

5.2 Accompagner et innover pour soutenir la création de Centres de la petite enfance

Malgré le lancement d'appels de projets au cours des dernières années, le nombre de places subventionnées et plus particulièrement en CPE demeure faible et plusieurs abandons de projets surviennent en cours de route³¹.

« Lors des appels de projets de 2011 et de 2013, 10 et 33 nouvelles installations de CPE ont respectivement été autorisées pour les régions administratives de Laval et de Montréal. À ce jour, seulement deux installations ont été construites à Laval et sept dans la région de Montréal, soit un taux de réalisation respectif de 20 % et 21 %, comparativement à 44 % en moyenne pour les autres régions de la province. »³²

Le ministère a revu le processus de développement des places en CPE, dans le but de le simplifier les étapes administratives. Toutefois, au-delà de cette révision, une analyse plus approfondie de l'étendue des difficultés rencontrées et plus spécifiquement dans le contexte du marché immobilier montréalais très dynamique est nécessaire.³³ Dans le contexte actuel, la réalisation ou du moins la coordination du projet repose en grande partie sur le responsable du SGEE incluant et de manière non-exhaustive: la demande d'octroi de places, l'embauche au meilleur de sa connaissance d'un chargé de projet, la recherche de localisation propices, le dépôt des plans, la gestion des appels d'offre pour le choix de l'entrepreneur et des autres professionnels requis, la réalisation, la gestion pour la délivrance du permis et l'approbation des locaux. Le défi est colossal.

³¹ Op-Cit, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, p.33

³² Ibid, p.37

³³ Op-Cit, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, p.35

Voici 3 exemples concrets de situations observées à Montréal et d'obstacles rencontrés spécifiquement par des CPE, qui illustrent le besoin de soutien et l'importance de flexibilité de la part de plusieurs partenaires gouvernementaux.

Cas no. 1 : le défi de la recherche d'emplacement

Situation initiale: Un service obtient l'autorisation du ministère pour développer de nouvelles places, soit par l'agrandissement d'une installation existante, soit par la construction d'une nouvelle installation.

Enjeux: L'agrandissement de l'installation existante implique de développer un nombre réduit de places en raison des limites du terrain. La recherche d'un terrain, dans le quartier ou le SGEE est situé est complexe et la personne responsable du projet n'est pas accompagnée dans ces démarches par le ministère. L'arrondissement est sollicité au bout du processus pour aider à la recherche de solution.

Résultats: Bien que les places aient été attribuées il y a plusieurs années, que l'on note la présence d'une population vulnérable dans le secteur et qu'il y a une pénurie reconnue de places en services de garde à cet endroit, le projet stagne et risque de ne pas voir le jour.

Solutions: Avoir un mécanisme de concertation en amont, qui permet d'anticiper les besoins en matière de développement de places entre la Ville et le gouvernement afin d'être davantage en mesure de saisir les opportunités de développement. S'assurer que le ministère dispose d'une flexibilité et d'une capacité en continue (au-delà des appels de projets) pour saisir des opportunités et créer des places. Jumeler à ce mécanisme de concertation un programme en continu de place en SGEE afin que les CPE puissent saisir les opportunités de développement lorsqu'elles se présentent et ainsi, augmenter le taux de réussite des projets d'agrandissement ou de nouvelles installations. Mieux accompagner et outiller les responsables de services de garde dans la démarche de création de nouvelles places ou installations.

Cas no 2 : La réalisation d'un projet mixte et l'importance de la flexibilité

Situation initiale: Un projet mixte comprenant une majorité de logements communautaires, des logements privés, des espaces commerciaux et un espace réservé à un CPE répondant aux critères du ministère est proposé.

Enjeux: Le projet est piloté par un OBNL en habitation et le budget de réalisation est normé et serré. Cette dernière, tout comme le CPE, est tenue de passer par un processus d'appel d'offres public selon les modalités de son programme de subvention. En ajoutant les exigences du MFA relatives à la tenue d'appels d'offres publics pour tous les professionnels pour l'installation visée, dans le cadre d'un projet intégré, cela rend la coordination des plans et devis et de l'échéancier périlleux. Il est important de rappeler qu'au sens du code de construction, un projet mixte est un seul immeuble. Cette caractéristique intrinsèque à tout projet mixte comporte plusieurs défis et limites (règles CNESST, enjeux de coordination des financements, de

production des plans et devis de responsabilité, etc.) qui favorise la construction du projet par un seul entrepreneur général. Pour l'installation de CPE, la seule option pour celle-ci est de conclure une entente de type clé en main avec l'OBNL promoteur, qui deviendrait ainsi responsable des risques inhérents aux dépassements de coûts, ce qui est impossible pour l'organisme. L'absence de subventions visant à pallier aux coûts plus élevés de construction à Montréal ajoute à la fragilité du projet. Il n'y a pas d'accompagnement du CPE dans le processus pour trouver des solutions et allègements pertinents pour favoriser sa construction.

Résultats: Malgré la présence de conditions favorables d'acquisition du terrain et la reconnaissance des besoins en matière de service de garde dans le quartier, le manque de flexibilité n'ont pas permis de réaliser l'intégration de ce CPE à l'intérieur d'un projet multi-volets.

Solutions: Savoir reconnaître les opportunités, les projets novateurs et le contexte particulier de développement de la métropole. Assurer une meilleure collaboration entre les parties prenantes du projet et le MFA pour assurer la réalisation des projets. Prévoir des modifications au niveau des programmes et mesures relatives au développement de projets mixtes. Faire preuve de flexibilité administrative et budgétaire.

Cas no 3: le double rôle du ministère de la Famille dans un projet porté par le milieu

Situation initiale: Une opportunité d'acquisition de terrain survient et rapidement, un projet mixte et multi générationnel est proposé, comprenant des unités de logements abordables pour les familles et pour des aînés, de même que des locaux pour un organisme famille et un SGEE.

Enjeux: Le projet est piloté par un organisme à but non lucratif en habitation, le budget est donc normé et serré. Un apport financier additionnel est requis pour ficeler le montage financier du projet d'habitation et pour couvrir les frais d'exploitation relatifs aux installations de l'organisme famille. Des acteurs municipaux, philanthropiques et gouvernementaux sont mobilisés, mais il n'y a pas de partenariat spécifique avec le ministère de la Famille ou le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS). Les différents éléments du projet sont imbriqués les uns aux autres et complémentaires pour assurer le succès du projet.

Résultats: Le projet est toujours en attente de la finalisation de son montage financier, mais la pression s'accroît. La population locale attend avec impatience la réalisation du projet.

Solutions: Que les partenaires gouvernementaux, dont le ministère de la Famille, reconnaissent l'opportunité d'agir, le caractère essentiel et novateur du projet. Qu'ils apportent rapidement leur soutien pour la finalisation du montage financier du volet habitation. Que le ministère de la Famille confirme le soutien pour la partie concernant l'organisme famille complémentaire au projet d'habitation et à celui de CPE, malgré les délais inhérents au projet.

En effet, la Ville est sollicitée régulièrement par différents acteurs qui éprouvent des difficultés similaires, qu'il s'agisse d'un CPE, de projets en habitation ou encore d'organismes communautaires. Par exemple, dans le domaine de l'habitation, malgré le soutien actif de la Ville et la présence de partenaires expérimentés pour piloter les projets, des défis subsistent notamment en raison de la présence d'enjeux particuliers dans la métropole (rareté et contrainte relative aux terrains, coût élevé de construction, contraintes de financement des programmes, etc.) et du manque de la flexibilité de certains programmes. La situation est similaire au niveau des organismes communautaires. Le MTESS a entrepris une large consultation afin de mettre en place un nouveau Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire, attendu à l'automne 2021. L'enjeu de la gestion, de la relocalisation et de la construction de bâtiments destinés à accueillir les organismes est ressorti comme une préoccupation maîtresse. Devant l'urgence d'agir, des ateliers d'informations ont été produits et des travaux sont en cours, au niveau régional, pour mieux outiller les partenaires communautaires, plus spécifiquement sur la question des enjeux d'acquisition et de gestion immobilière dans le contexte métropolitain. Soulignons que ce projet rejoint aussi des organismes familles supportés par le MFA qui offrent des services directs aux ménages montréalais, mais aussi des services de garde de type répit et halte-garderie. Cela ramène à l'avant-plan le besoin d'intersectorialité et d'innovation.

Puisque Montréal est un territoire majoritairement construit, la Ville de Montréal a elle-même des limites quant à sa maîtrise foncière, notamment dans les secteurs à développer. En effet, l'accès au foncier est complexe en raison de plusieurs facteurs tels que: la rareté, les coûts élevés, mais aussi la présence de contraintes exigeant des interventions additionnelles pour pouvoir utiliser l'espace comme la contamination des sols. Travailler dans cette conjoncture pousse à l'innovation et nécessite de la flexibilité pour pouvoir réaliser des projets permettant notamment une optimisation de l'utilisation du sol. La Ville préconise donc une approche urbanistique qui mise sur la création de quartiers compacts, permettant d'offrir une mixité de fonctions. Par exemple, dans un bâtiment comprenant des logements abordables, favoriser la présence au rez-de-chaussée de commerces ou de services comme un SGEE. Nous souhaitons de plus, promouvoir l'optimisation des équipements collectifs existants (ex. : utilisation de plateaux sportifs d'une école le soir, par des organismes) et la mutualisation des nouveaux équipements (ex: Le complexe William-Hingston dans le quartier Parc-Extension regroupe une école primaire, un centre de francisation pour adultes, un centre de la petite enfance, des bureaux d'organismes communautaires, une piscine et une bibliothèque municipale). Des solutions cohérentes avec la réalité de la métropole doivent être réfléchies, impliquant effectivement la municipalité, mais aussi plusieurs partenaires gouvernementaux susceptibles d'agir en tant que facilitateur pour le développement du réseau. Effectivement, la Ville de Montréal considère qu'il est urgent de faire preuve de flexibilité et d'assurer une meilleure complémentarité des actions dans le but de mettre en place des projets novateurs et complémentaires au bénéfice de l'ensemble de la population, plutôt que de préconiser une approche par silos de laquelle émane des besoins concurrents et un manque d'optimisation des opportunités qui se présentent.

5.3. Les bâtiments excédentaires et vacants

Les bâtiments excédentaires et vacants sont souvent perçus comme ayant un fort potentiel en raison de leur emplacement, superficie, et ce, pour le développement de projets divers. Ils sont largement convoités. La Ville de Montréal dispose d'une stratégie immobilière touchant ces édifices qui prévoit l'optimisation de l'utilisation de ces emplacements de différentes manières tel que la réalisation de projets d'habitation, la rénovation, la requalification, etc. Toutefois, ce parc immobilier est lié à des contraintes importantes. En effet, un grand nombre des bâtiments vacants et excédentaires ont un caractère patrimonial ou sont situés dans un site patrimonial reconnu. Les travaux de rénovation, de requalification ou même de déconstruction des bâtiments ciblés sont importants et ne peuvent être assumés uniquement par la municipalité. La Ville encourage la réalisation de projets mixtes, notamment par le biais d'appels de projets incluant des conditions visant à requalifier et valoriser les bâtiments pour en faire profiter la communauté. La perspective d'inclure un SGEE dans l'un de ces bâtiments n'est donc pas impossible, mais nécessite une implication certaine des partenaires.

5.4. L'urbanisme transitoire

La Ville de Montréal mise sur des pratiques innovantes. Depuis 2016, elle déploie un projet d'urbanisme transitoire. Ce dernier représente une opportunité exceptionnelle pour poser des gestes structurants dans des lieux significatifs pour la population, en commençant par les bâtiments et sites qui appartiennent à la Ville de Montréal. L'objectif est d'identifier les potentiels d'un bâtiment sous-utilisé, de mobiliser les partenaires pour en révéler les usages possibles et de travailler de concert afin de mettre en place un projet mixte. Il implique la valorisation des actifs municipaux patrimoniaux ou à valeur identitaire pour les Montréalais, l'accompagnement des divers maillages entre les acteurs impliqués et le soutien pour la mise en place de solutions adaptées aux besoins. Soutenir l'émergence de solutions adaptées aux besoins des territoires.

La Ville de Montréal recommande au ministère de la Famille :

R9 : Assurer un accompagnement pour la réalisation de projet d'agrandissement, de rénovation et de construction, par le ministère, des responsables de SGEE.

R10 : Innover et favoriser la réalisation de projets mixtes dans lesquels s'intègrent les SGEE, en prévoyant la flexibilité nécessaire dans les programmes et le financement pour assurer leur réalisation, et ce, afin de prendre en considération les contraintes de disponibilité de terrains et de locaux de la métropole.

6. Conclusion

Cette démarche de réflexion en profondeur sur les services de garde éducatifs à l'enfance est essentielle. Les besoins sont criants à Montréal et plus particulièrement en ce qui a trait aux places en CPE. La Ville de Montréal propose des mesures concrètes pour favoriser la qualité et l'accès aux services, notamment par une meilleure prise en compte des besoins des enfants vulnérables. Une attention particulière est d'ailleurs portée sur les enfants autochtones qui vivent ou transitent dans la métropole.

Le gouvernement du Québec et le ministère de la Famille ont fait part publiquement de leur volonté de bonifier et de soutenir le réseau. Alors que l'on observe depuis quelques années des enjeux relatifs à la capacité réelle de livrer les places octroyées, les recommandations proposées invites à la considération d'aspects propres à Montréal et à une réflexion plus en profondeur sur les causes de ces difficultés observées. La Ville de Montréal tend la main au ministère de la Famille pour revoir et créer des modes de collaboration efficaces, qui permettront d'avoir une compréhension précise et concertée des besoins. L'objectif est également de pouvoir mieux identifier et saisir les opportunités, en amont des appels de projets. Enfin, nous considérons que des actions fortes et transversales doivent être déployées au niveau gouvernementale, en partenariat avec la Ville, pour assurer la prise en compte des réalités montréalaises et des conditions de réalisation de projets novateurs et mixte dans les mesures et programmes existants. Cela s'avère essentiel pour permettre de répondre aux besoins concurrents et créer des projets porteurs et structurants qui convergent avec la vision et les opportunités d'aménagement et de développement de la Ville.

Pour conclure, soulignons que la création de places, l'intégration des enfants et la qualité des services est aussi largement tributaire des professionnels qui œuvrent dans le réseau. Dans le cadre d'une réflexion globale sur l'avenir des services éducatifs à l'enfance, la reconnaissance de leur apport nous apparaît comme l'un des maillons essentiel pour la poursuite du développement du réseau et le bien-être de nos tout-petits.

7. Synthèse des recommandations

La Ville de Montréal recommande au ministère de la Famille :

L'accès et la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance

R1 : Permettre aux familles montréalaises d'avoir accès rapidement à une place en CPE, en vertu d'un processus clair et transparent.

R2 : Assurer l'accessibilité aux services de garde et de services adaptés pour tous les enfants montréalais vulnérables.

R3 : Former les gestionnaires de service de garde et bonifier la formation des éducateurs et des éducatrices à la petite enfance à propos des clientèles vulnérables et plus particulièrement des enfants autochtones en milieu urbain.

Les modes de consultations

R4 : Revoir la composition des CCO, réitérer sa pertinence pour l'analyse objective et rigoureuse des demandes et mettre en place un processus de suivi des analyses.

R5 : Créer une instance de concertation pour la métropole qui agit en amont des appels de projets du ministère pour déterminer les besoins et identifier les opportunités et regroupant des représentants du ministère de la Famille et de l'Éducation, du Réseau de la santé et des services sociaux et de la Ville.

R6 : Réserver un budget et des places en services de garde éducatifs à l'enfance, plus particulièrement en CPE, spécifiquement pour les projets liés au Règlement pour une métropole mixte.

R7 : Assurer le partage entre le ministère et la Ville de données et d'informations géoréférencées concernant le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance.

Innover et prendre en considération les spécificités de la métropole

R8 : Revoir les divisions territoriales de Bureau de coordonnateur et la formule de calcul du taux de couverture, pour illustrer de manière adéquate la situation observée et les besoins locaux.

R9: Assurer un accompagnement pour la réalisation de projet d'agrandissement, de rénovation et de construction, par le ministère, des responsables de SGEE.

R10 : Innover et favoriser la réalisation de projets mixtes dans lesquels s'intègrent les SGEE, en prévoyant la flexibilité nécessaire dans les programmes et le financement pour assurer leur réalisation, et ce, afin de prendre en considération les contraintes de disponibilité de terrains et de locaux de la métropole.