

Chapitre 2

Ministère des Services familiaux et communautaires

Installations de garderie

Contenu

Contexte	15
Étendue	17
Résumé des résultats	18
Le processus d'agrément	19
Planification et réalisation des inspections et utilisation des résultats d'inspection	34
Directives et procédures	44
Reddition de comptes - Surveillance du programme et information communiquée sur le programme	46
Sommaire	48
Conclusion	51

Ministère des Services familiaux et communautaires Installations de garderie

Contexte

2.1 « Nos enfants représentent notre plus grand espoir et aussi notre plus importante responsabilité. » Voilà ce que le premier ministre Bernard Lord a dit dans son *Discours sur l'état de la province* prononcé le 30 janvier 2003, et c'est une déclaration avec laquelle la plupart des gens du Nouveau-Brunswick seront d'accord. Le gouvernement offre plusieurs programmes à l'intention des enfants. Voulant déterminer le degré de participation du gouvernement dans les installations de garderie pour enfants, nous avons appris ce qui suit.

2.2 C'est la *Loi sur les services à la famille* qui confère au gouvernement le pouvoir d'intervenir à l'égard des installations de garderie.

- La loi confère au ministre des Services familiaux et communautaires le pouvoir et la responsabilité d'agrèer les installations de garderie, d'élaborer des normes, d'effectuer des inspections, d'ordonner au responsable d'une installation de garderie d'apporter des changements, de suspendre les activités ou d'y mettre fin, et de faire respecter la loi.
- Le *Règlement sur les services de garderie* afférent à la *Loi sur les services à la famille* (le règlement) énonce les responsabilités des parties qui s'occupent de l'agrément des installations de garderie.
- Le règlement et les *Normes visant les responsables d'installations de garderie* (les normes) énoncent les conditions que doivent respecter les installations de garderie.

2.3 Le ministère des Services familiaux et communautaires (le ministère) est responsable du Programme des services de garderie (le programme). Le programme vise à agréer et à surveiller les installations de garderie pour assurer la sécurité des enfants qui fréquentent ces installations et la prestation de soins de qualité. En tout, 11 membres du personnel s'occupent directement du programme. Dix coordonnateurs des

Services à la petite enfance (les coordonnateurs) travaillent dans les bureaux régionaux du ministère, et une conseillère provinciale des programmes travaille au bureau central. Ces 11 personnes sont aussi chargées de responsabilités relatives à d'autres programmes, en plus du Programme des services de garderie.

2.4 Les installations de garderie sont exploitées par des particuliers, des sociétés ou des groupes à but non lucratif. Par installations de garderie, on entend des « garderies » et des « foyers-garderies de type communautaire ». D'habitude, une « garderie » est un centre, autre que le domicile d'une personne, où les parents déposent leurs enfants. (La taille de la garderie peut varier de 6 à plus de 60 enfants.) Un « foyer-garderie de type communautaire » est généralement situé dans la résidence personnelle de l'adulte qui s'occupe des enfants. (La taille du groupe est plus petite, le maximum étant de neuf enfants d'âge scolaire, et moins s'ils sont plus jeunes, en incluant les enfants qui habitent à la résidence.)

2.5 Le 31 mars 2002, il y avait dans la province 359 installations de garderie agréées offrant 11 193 places. La plupart des installations de garderie sont des « garderies ». On ne compte qu'environ 25 « foyers-garderies de type communautaire ». Depuis dix ans, le nombre d'installations de garderie agréées et de places augmente à un rythme lent, mais stable.

2.6 Les installations de garderie font l'objet d'inspections pour assurer leur conformité aux exigences de la *Loi sur les services à la famille*, du *Règlement sur les services de garderie* et des *Normes visant les responsables d'installations de garderie* avant d'être « agréées » par le ministère. Des inspections annuelles sont effectuées par :

- les bureaux régionaux de Santé publique du ministère de la Santé et du Mieux-être (Santé publique);
- le Bureau du prévôt des incendies du ministère de la Sécurité publique;
- le ministère - l'inspection du ministère vérifie la conformité à plus d'une centaine de normes.

2.7 Bien que les trois ministères soient chargés de l'inspection des installations de garderie, le ministère des Services familiaux et communautaires est l'unique responsable de l'agrément des installations. Un certificat annuel doit être délivré à chaque installation pour confirmer son « agrément ».

2.8 Notre bureau s'intéresse aux questions relatives à la sécurité publique, et nous tentons de fournir de l'information qui contribue à tenir le gouvernement responsable des mesures législatives qu'il adopte pour assurer la sécurité de la population du Nouveau-Brunswick. Au

cours des six dernières années, nous avons effectué des vérifications concernant le Bureau du prévôt des incendies, le transport scolaire, les conducteurs à risque élevé, la qualité de l'eau des puits domestiques, la salubrité des aliments et les services d'ambulance. C'est l'intérêt que nous portons à la responsabilité du gouvernement dans l'adoption de mesures législatives visant la sécurité qui nous a menés à retenir le Programme des services de garderie comme sujet de vérification. Ce programme est chargé de la sécurité d'un groupe qui ne peut pas se faire entendre du public, soit nos enfants.

2.9 En décembre 2001, un jeune garçon est décédé à Saint John des complications dues à une infection à *E. coli*. Le garçon fréquentait une garderie. En mars 2003, une enquête du coroner a eu lieu à la suite du décès. L'une des recommandations de l'enquête était : « Qu'une enquête indépendante ait lieu afin de déterminer de quelle façon les inspections des garderies sont actuellement effectuées par le ministère des Services familiaux et communautaires. Cette enquête permettra, le cas échéant, de recommander les changements à effectuer aux procédures actuelles. Cette enquête pourra être effectuée par le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick ou par tout autre organisme indépendant approprié. »

2.10 Le présent chapitre de notre rapport n'est aucunement lié à ces événements. La planification préliminaire de la vérification a eu lieu en 2001, bien avant ceux-ci. La décision de réaliser cette vérification a été communiquée au ministère en janvier 2003. La majeure partie de nos travaux sur place ont pris fin avant l'enquête du coroner. Le ministère nous a toutefois contactés pour nous demander si, à notre avis, notre vérification correspondait à l'esprit et à l'intention de la recommandation du coroner citée ci-dessus. Nous avons répondu que c'est le cas, jusqu'à un certain point. Les recommandations que nous avons formulées visaient à harmoniser les méthodes en vigueur avec les normes et les mesures législatives actuelles. La vérification que nous avons effectuée ne cherchait pas à remettre en question la suffisance ou la pertinence des mesures législatives et des normes actuelles.

Étendue

2.11 L'objectif de la vérification était le suivant :

Déterminer si le ministère des Services familiaux et communautaires a des directives et des procédures appropriées pour assurer la conformité avec les mesures législatives et les normes provinciales en matière d'installations de garderie.

2.12 Pour cibler encore plus nos efforts de vérification, nous avons élaboré quatre critères de vérification qui ont servi de base ou de normes à notre vérification. Ces critères ont fait l'objet de discussions avec le ministère, et il a été convenu qu'ils étaient raisonnables. Les critères traitent des points suivants :

- le processus d'agrément des installations de garderie;
- la planification et la réalisation des inspections et l'utilisation des résultats d'inspection;
- les directives et les procédures du programme;
- la surveillance du programme et l'information communiquée sur le programme.

2.13 Nos travaux ont consisté :

- à examiner la documentation pertinente;
- à interviewer le personnel du programme au bureau central et dans les bureaux régionaux;
- à faire un contrôle par sondages des dossiers de garderies;
- à appliquer des procédés analytiques à l'information sur le programme.

2.14 Nous avons comparé les éléments probants de la vérification aux critères de vérification afin d'élaborer les constatations, les conclusions et les recommandations que nous présentons dans ce chapitre.

2.15 La vérification ne visait pas à établir si tous les fournisseurs de services de garderie étaient agréés ni à évaluer la qualité des normes.

Résumé des résultats

2.16 Bien qu'un processus établi existe pour l'agrément des installations de garderie, ce processus n'est pas toujours suivi et n'intègre pas toujours toutes les exigences réglementaires. Nous avons trouvé des cas où le certificat d'agrément avait été délivré sans que la conformité au *Règlement sur les services de garderie* et aux *Normes visant les responsables d'installations de garderie* ait été vérifiée. Nous avons trouvé des éléments probants montrant que l'agrément n'est pas délivré de manière uniforme par tous les bureaux régionaux en raison d'exigences différentes. De plus, nous avons trouvé que certaines exigences du *Règlement sur les services de garderie* ne sont pas intégrées au processus d'agrément des installations de garderie du ministère.

2.17 Le ministère a un formulaire type qui, bien utilisé, donnerait lieu à des inspections efficaces réalisées de manière efficiente. Toutefois, le ministère n'a pas établi de processus pour l'établissement des priorités et la réalisation des inspections et pour assurer le respect des normes. Il s'ensuit que nous avons constaté que la densité d'inspection est insuffisante, les inspections sont réalisées de manière efficace à certaines installations de garderie, alors qu'elles sont incomplètes à d'autres, et les résultats d'inspection ne sont pas toujours liés au processus d'agrément ni à des mesures d'exécution.

2.18 Le ministère n'a pas établi de directives et de procédures officielles pour le Programme des services de garderie.

Le processus d'agrément

2.19 Le ministère n'a pas de procédures adéquates pour mesurer l'efficacité de son programme et en faire rapport pour ce qui est de l'agrément et de la surveillance des installations de garderie.

2.20 À notre avis, deux défis principaux sont à relever dans le cadre du Programme des services de garderie. Une structure de programme décentralisée adéquate doit être élaborée, et les besoins du programme sur le plan de la croissance doivent être traités.

2.21 Pour améliorer l'interprétation du présent chapitre, nous tenons à expliquer notre emploi des termes suivants.

- « Certificat » renvoie à l'agrément par le ministre d'une installation de garderie, qui peut être un agrément initial, un renouvellement ou un certificat temporaire.
- « Agrément » est synonyme de certificat et montre que l'installation de garderie a reçu un certificat. Il peut s'agir d'un agrément initial ou d'un renouvellement.
- « Agrément initial » renvoie à une nouvelle installation de garderie.
- « Renouvellement » renvoie à l'agrément annuel d'une installation de garderie établie.
- « Infraction » désigne la non-conformité à une norme; une norme n'a pas été respectée.

2.22 Les mesures législatives exigent que toutes les installations de garderie obtiennent un agrément du ministre pour leur exploitation. Le processus d'agrément se déroule ainsi : l'installation de garderie présente une demande d'agrément, paie les droits d'agrément et répond aux exigences législatives, puis le ministère s'assure que les exigences sont satisfaites et, le cas échéant, délivre le certificat d'agrément. Alors que la démarche est la même pour les « garderies » et pour les « foyers-garderies de type communautaire », les exigences diffèrent. Ainsi, Santé publique et le Bureau du prévôt des incendies sont tenus d'effectuer des inspections annuelles des garderies, alors que cela n'est pas exigé pour les foyers-garderies de type communautaire.

2.23 Le certificat est valide durant un an, et la date d'expiration y est clairement indiquée. Chaque année, l'installation de garderie doit faire une demande de renouvellement. Le processus de renouvellement est le même que pour l'agrément initial, et les exigences sont les mêmes. Donc, les renvois au « processus d'agrément » désignent aussi bien l'agrément initial que le renouvellement annuel.

2.24 Notre premier critère était le suivant :

L'agrément accordé pour l'exploitation d'une installation de garderie devrait être délivré en conformité avec les mesures législatives.

2.25 Pour déterminer s'il a été satisfait au critère, nous avons examiné les mesures législatives pertinentes ainsi que les directives et les méthodes en vigueur au ministère, nous avons fait un contrôle par sondages de dossiers de garderies, nous avons appliqué des procédés analytiques et nous nous sommes entretenus avec le personnel. Nos constatations sont, entre autres, les suivantes :

- les exigences ne sont pas toutes respectées avant que le ministère agrée l'installation de garderie;
- les installations de garderie agréées n'ont pas toutes fait l'objet des inspections requises en 2002;
- le ministère ne respecte pas certains autres articles du règlement;
- les certificats ne sont pas toujours renouvelés dans les délais prévus.

Les exigences ne sont pas toutes respectées avant que le ministère agrée l'installation de garderie

2.26 Le paragraphe 3(2) du règlement établit les exigences relativement à l'agrément ou au renouvellement de l'agrément d'une garderie. Les exigences sont les suivantes :

- une demande a été reçue;
- le droit approprié a été payé;
- Santé publique a délivré une attestation de conformité indiquant que les normes d'hygiène, d'éclairage et d'aération et autres normes générales de santé observées à la garderie répondent aux normes;
- le Bureau du prévôt des incendies a délivré une attestation de conformité indiquant que la garderie répond aux normes de prévention des incendies et de construction;
- le ministre est convaincu que la garderie satisfait aux critères prescrits par le règlement et aux normes prescrites par le ministre;
- le ministre est convaincu que le responsable de la garderie observera les conditions prescrites.

2.27 Nous avons retenu un échantillon de 40 certificats délivrés à des installations de garderie, que nous avons soumis à un contrôle par sondages. L'échantillon comprenait des installations de garderie de chacun des huit bureaux régionaux et était composé de 6 certificats d'agrément initiaux et de 34 certificats de renouvellement. La plupart

sont des garderies, mais il y a aussi deux foyers-garderies de type communautaire compris dans l'échantillon. Nous n'avons pas vérifié toutes les exigences législatives, seulement les documents suivants pour chaque dossier de garderie de l'échantillon :

- le formulaire de demande présenté par l'installation de garderie;
- l'attestation de conformité de Santé publique;
- l'attestation de conformité du Bureau du prévôt des incendies;
- le formulaire d'inspection des installations de garderie (et les formulaires subséquents sur les vérifications au hasard) rempli par le coordonnateur du bureau régional.

2.28 Seulement 2 des 40 dossiers de l'échantillon contenaient tous les documents nécessaires, montrant la conformité aux exigences réglementaires retenues pour le contrôle par sondages, pour justifier la délivrance du certificat, (95 % n'avaient pas tous les documents).

- Seulement 1 des 6 dossiers de demande d'agrément initial de l'échantillon contenait les documents nécessaires pour justifier la délivrance du certificat.
- Seulement 1 des 34 dossiers de demande de renouvellement de l'agrément contenait les documents nécessaires pour justifier la délivrance du certificat. Tandis que 17 des 34 dossiers de demande de renouvellement de l'échantillon contenaient tous les formulaires requis, dans plusieurs cas, les formulaires montraient que l'installation de garderie avait des infractions au moment de l'agrément de l'installation. Toute infraction documentée est, dans les faits, une déclaration de non-conformité.

2.29 Les observations qui suivent portent sur les lacunes que nous avons observées.

Le formulaire de demande que doit présenter l'installation de garderie manquait parfois au dossier ou n'était pas rempli correctement

2.30 Nous avons examiné le formulaire de demande que doit présenter l'installation de garderie afin de déterminer s'il avait été effectivement versé au dossier et correctement rempli. Nous avons noté des problèmes dans 8 des 40 dossiers. Nos observations sont, notamment, les suivantes.

- Le formulaire manquait dans quatre dossiers. Dans l'un de ces dossiers, le certificat de renouvellement datait d'août 2002, et, en mars 2003, le coordonnateur a indiqué que le formulaire de demande n'avait toujours pas été reçu.
- Dans deux dossiers, le formulaire portait une date postérieure au certificat. Comme il incombe à l'installation de garderie de faire la demande d'agrément, aucune installation de garderie ne devrait recevoir un certificat de renouvellement avant d'en avoir fait la demande.

- Dans deux dossiers, le mauvais formulaire a été rempli. Comme chaque formulaire contient des renseignements différents, il est important que le bon formulaire soit rempli.

Une attestation de conformité de Santé publique délivrée dans les 12 mois précédents manquait parfois au dossier

2.31 Nous avons examiné l'attestation de conformité de Santé publique pour déterminer si cette attestation avait été versée au dossier, si une inspection avait eu lieu dans les 12 mois précédents et si l'inspecteur avait recommandé que la garderie soit agréée. Comme les « foyers-garderies de type communautaire » ne sont pas tenus de subir une inspection de Santé publique, notre échantillon est passé à 38 dossiers pour cet élément. Nous avons observé des lacunes dans 11 des 38 dossiers contrôlés par sondages. Nos observations sont, notamment, les suivantes.

- La documentation concernant la réalisation d'une inspection de Santé publique au cours des 12 mois précédant la date du certificat manquait dans 9 des 38 dossiers. Parmi ces 9 dossiers, une installation de garderie demandait l'agrément pour la première fois.
- Parmi les 29 autres dossiers, 2 contenaient un formulaire d'inspection de Santé publique indiquant que l'installation avait des infractions. Dans un cas, le formulaire d'inspection montre que la température à l'intérieur était inférieure à la norme. Dans le second cas, le formulaire d'inspection contient trois observations nécessitant la prise de mesures correctives immédiates : réalisation d'un horaire quotidien pour le nettoyage, remplacement de carreaux de sol autour des toilettes et balayage du plancher pour ramasser le sable le rendant glissant. Dans les deux cas, le dossier ne contenait pas de recommandation de l'inspecteur de la santé publique visant l'agrément de la garderie. Rien dans le dossier ne montrait que les infractions avaient été corrigées. Nous sommes d'avis qu'un formulaire d'inspection qui note des infractions ou qui ordonne la prise de mesures correctives ne constitue pas une documentation suffisante. Une attestation de conformité écrite ou une recommandation écrite concernant l'agrément devrait être exigée de l'inspecteur de la santé publique avant la délivrance du certificat à l'installation de garderie.

Une attestation de conformité du Bureau du prévôt des incendies délivrée dans les 12 mois précédents manquait parfois au dossier

2.32 Nous avons examiné l'attestation de conformité délivrée par l'inspecteur de la prévention des incendies pour déterminer si l'attestation avait été versée au dossier, si une inspection avait été réalisée dans les 12 mois précédents et si l'inspecteur avait recommandé que la garderie soit agréée. Comme les « foyers-garderies de type communautaire » ne sont pas tenus de subir une inspection de prévention des incendies, notre échantillon est passé à 38 dossiers pour cet élément. Nous avons observé des lacunes dans 16 des 38 dossiers contrôlés par sondages. Nos observations sont, notamment, les suivantes.

- La documentation concernant la réalisation d'une inspection de prévention des incendies au cours des 12 mois précédant la date du certificat manquait dans 13 des 38 dossiers.
- Parmi les 25 dossiers où cette documentation était présente, 3 dossiers contenaient un formulaire d'inspection de prévention des incendies indiquant que l'installation avait des infractions. Dans un dossier, le formulaire d'inspection indiquait que les portes coupe-feu étaient inadéquates, et une consigne ordonnait que l'on s'assure que toutes les portes coupe-feu ferment correctement et soient enclenchées. Dans le deuxième dossier, le formulaire d'inspection contenait cinq consignes de sécurité-incendie : enlèvement de rallonges électriques, modifications à la salle de repos, nettoyage du local d'entreposage, installation d'une sortie et changement des serrures. Dans le troisième dossier, le formulaire d'inspection demandait le remplacement des ampoules des appareils d'éclairage de sortie. Dans les trois cas, le dossier ne contenait aucune recommandation de l'inspecteur de la prévention des incendies visant l'agrément de la garderie. Rien dans les dossiers ne montrait que les infractions avaient été corrigées. Nous sommes d'avis qu'une attestation de conformité écrite ou une recommandation écrite concernant l'agrément devrait être exigée de l'inspecteur de la prévention des incendies avant la délivrance du certificat à l'installation de garderie.

Les exigences relatives à la documentation d'inspection, au suivi et à la communication avec Santé publique et avec le Bureau du prévôt des incendies doivent être officialisées

2.33 La documentation reçue de Santé publique et du Bureau du prévôt des incendies manque beaucoup d'uniformité. La documentation varie d'un simple courriel déclarant qu'une inspection a eu lieu et que la garderie répond aux normes à un formulaire d'inspection indiquant qu'il y a non-conformité. Nous avons constaté qu'il est parfois difficile de déterminer si l'inspecteur de la santé publique ou l'inspecteur de la prévention des incendies a effectivement recommandé que la garderie soit agréée.

2.34 Parmi les 38 dossiers, nous avons relevé 11 différents formulaires d'inspection pour les inspecteurs de la santé publique et 9 différents genres de formulaires d'inspection pour les inspecteurs de la prévention des incendies. Le manque d'uniformité dans les formulaires d'inspection fait que différentes caractéristiques sont susceptibles d'être examinées en rapport avec la conformité dans différentes régions de la province.

2.35 Tandis que le règlement assigne clairement l'obligation d'effectuer des inspections à Santé publique, au Bureau du prévôt des incendies et au ministère, les responsabilités particulières en matière d'inspection ne sont pas clairement définies. Le ministère a élaboré un formulaire type pour la réalisation des inspections d'installations de garderie; toutefois, cela n'est pas le cas pour les autres bureaux à qui des responsabilités en matière d'inspection sont assignées.

2.36 D'après ce que nous comprenons, la responsabilité d'assurer le suivi des inspections de la santé publique et de la prévention des incendies n'a pas été clairement assignée. Nous avons relevé plusieurs cas dans lesquels le rapport de l'inspecteur de la santé publique et un cas dans lequel le rapport de l'inspecteur de la prévention des incendies montrait que des mesures correctives avaient été ordonnées, et pourtant l'agrément de l'installation de garderie avait quand même été recommandé. Voici quelques-unes des observations tirées des formulaires d'inspection de Santé publique : désinfection de la cuisine, des jouets et des tables à langer; conservation du thermomètre au réfrigérateur; nettoyage; utilisation de savon liquide; rangement de nourriture dans des contenants de plastique. Un seul dossier de l'échantillon comportait des observations de l'inspecteur de la prévention des incendies pour lesquelles rien n'indiquait s'il y avait eu des suites. Il s'agissait d'un agrément initial. Les observations touchaient les points suivants : accrocher un extincteur d'incendie portable sur le mur, installer une lampe de secours et finir le mur autour du panneau électrique.

2.37 Il n'y a pas de communications officielles entre le ministère et Santé publique ou entre le ministère et le Bureau du prévôt des incendies. Bien que des réunions aient eu lieu pour régler des problèmes, aucune réunion régulière n'est prévue. Des voies de communication officielles n'ont pas été établies. Nous estimons que chaque partie profiterait d'une relation en bonne et due forme établie dans une entente écrite qui décrit les rôles, les responsabilités et les moyens de communication.

Recommandations

2.38 **Pour s'assurer que les inspections sont réalisées conformément aux mesures législatives, le ministère devrait officialiser sa relation avec les bureaux régionaux de Santé publique du ministère de la Santé et du Mieux-être et avec le Bureau du prévôt des incendies du ministère de la Sécurité publique au moyen d'ententes écrites. Les ententes devraient préciser les rôles et les responsabilités de chaque ministère et établir la fréquence attendue des inspections, décrire les exigences en matière de rapports et désigner les responsabilités de suivi.**

2.39 **Le ministère devrait établir un comité de travail officiel avec chacun des deux autres ministères et tenir des réunions régulières pour veiller à ce que les questions interministérielles soient promptement cernées et réglées.**

Réponse du ministère

2.40 *Le ministère convient que des ententes et des protocoles écrits sont justifiés, et il a entamé des discussions avec le Bureau du prévôt des incendies et le ministère de la Santé et du Mieux-être. De plus, nous sommes en train de mettre sur pied des comités de travail avec le Bureau du prévôt des incendies et le ministère de la Santé et du Mieux-être dans*

le but de cerner et de régler les préoccupations communes, la première réunion devant avoir lieu en septembre 2003. [Traduction.]

L'inspection de garderie du ministère n'était pas toujours réalisée avant la délivrance du certificat ou avant l'expiration du certificat précédent

2.41 Nous avons examiné le formulaire d'inspection des installations de garderie que remplissent les coordonnateurs dans les bureaux régionaux, afin de confirmer leur présence au dossier et de voir si les inspections sont réalisées avant la date du certificat.

2.42 Nous avons observé des lacunes dans 32 des 40 dossiers contrôlés par sondages. Nos observations sont, notamment, les suivantes.

- Le formulaire d'inspection du ministère visant à mesurer la conformité aux normes visant les garderies était absent dans 3 des 40 dossiers.
- Dans trois autres dossiers, le formulaire d'inspection avait été versé au dossier mais n'était pas complet. Seule la première page du formulaire d'inspection, contenant des renseignements sur la délivrance du certificat, était rempli pour l'agrément initial. Dans un autre dossier de demande d'agrément initial, une inspection partielle avait été menée, mais plusieurs normes étaient annotées pour indiquer qu'elles devaient être vérifiées à la visite suivante. Dans le troisième dossier, il s'agissait d'un certificat de renouvellement, et le formulaire d'inspection avait été partiellement rempli.
- Dans un dossier pour lequel le ministère devait délivrer un certificat de renouvellement, le formulaire d'inspection avait été rempli. Toutefois, la garderie avait déménagé depuis, et l'inspection visait les anciens locaux; seule une vérification au hasard des nouveaux locaux avait été faite. Or, le ministère a confirmé qu'une inspection complète est exigée lorsqu'une garderie déménage.
- Dans cinq dossiers, un formulaire d'inspection montrait que l'inspection avait eu lieu après l'expiration du certificat précédent. Dans un cas, l'inspection avait eu lieu le lendemain de l'expiration du certificat. Dans deux cas, l'inspection avait eu lieu deux mois et demi après l'expiration du certificat précédent.
- Parmi les 28 autres dossiers, 20 contenaient un formulaire d'inspection montrant que l'installation ne respectait pas toutes les normes. L'une des infractions les plus courantes observées dans notre échantillon était la non-conformité à la norme exigeant que tous les membres du personnel doivent « se conformer aux exigences de la directive sur la vérification du dossier de SFC et du casier judiciaire ». Voici d'autres infractions courantes relevées dans notre échantillon. Les dossiers du personnel des garderies ne contenaient pas la documentation exigée au sujet du certificat de secourisme et du certificat médical. Il n'y avait pas de plan d'inspection de

l'équipement de jeu extérieur pour montrer que l'équipement est vérifié régulièrement. Les documents montrant que les exercices mensuels d'évacuation en cas d'incendie avaient lieu n'étaient pas toujours remplis. Les prises électriques n'étaient pas toujours recouvertes de bouchons protecteurs. L'équipement de jeu intérieur n'était pas toujours propre et en bon état.

Les installations de garderie agréées n'ont pas toutes fait l'objet des inspections requises en 2002

2.43 En plus de procéder à un contrôle par sondages sur l'échantillon de certificats, nous avons aussi fait un examen analytique des inspections réalisées en 2002.

2.44 Partant des dates d'inspection consignées dans le système d'information du ministère, nous avons analysé 369 installations de garderie qui étaient en activité au 31 décembre 2002 pour déterminer si chacune avait fait l'objet des trois inspections annuelles requises (Santé publique, Bureau du prévôt des incendies et ministère) au cours de l'année civile 2002. Bien que nous n'ayons pas validé les dates par un examen des documents au dossier, nous avons confirmé certaines des dates d'inspection plus anciennes avec le coordonnateur du bureau régional. Le système informatique du programme révèle ce qui suit :

- seulement 266 des installations de garderie agréées ont fait l'objet des trois inspections annuelles requises en 2002 (28 % ne les avaient pas toutes subies);
- 92 installations de garderie (25 %) n'ont pas fait l'objet d'une inspection du Bureau du prévôt des incendies en 2002. Pour 14 de ces installations de garderie, la dernière inspection de prévention des incendies consignée remontait à 2000, montrant que deux années complètes s'étaient écoulées sans inspection;
- 16 installations de garderie (4 %) n'avaient pas fait l'objet d'une inspection de Santé publique en 2002;
- 5 installations de garderie (1 %) n'avaient pas fait l'objet d'une inspection du ministère en 2002.

2.45 Il est possible que la Santé publique et le Bureau du prévôt des incendies aient mené des inspections dans certaines de ces installations, mais rien ne l'indique dans les dossiers du ministère. Le règlement indique clairement que le ministère doit avoir une attestation de conformité de Santé publique et du Bureau du prévôt des incendies avant d'accorder l'agrément à une installation de garderie.

D'autres constatations

2.46 D'autres constatations importantes ont trait aux certificats d'agrément initial ainsi qu'à un certificat de renouvellement de notre échantillon.

Observations supplémentaires au sujet des certificats d'agrément initial

2.47 Nous sommes d'avis que des inspections complètes et approfondies devraient toujours être effectuées avant la délivrance d'un certificat, mais nous considérons les nouvelles installations et les nouveaux locaux comme étant le plus à risque, puisque la conformité aux exigences n'a alors jamais été vérifiée. Au cours de notre contrôle par sondages de l'échantillon, nous avons été surpris de constater que seulement un dossier sur six pour ce qui est des certificats d'agrément initial contenait la documentation appropriée à l'appui de l'agrément. Dans trois cas, il manquait l'inspection du ministère, et dans un cas, le formulaire d'inspection n'était que partiellement rempli. Dans un autre cas, le formulaire d'inspection montrait qu'il y avait non-conformité à la norme exigeant la vérification du casier judiciaire du personnel de la garderie.

2.48 Comme notre échantillon était peu nombreux et ne comprenait pas des dossiers des huit bureaux régionaux, nous avons fait d'autres travaux portant sur l'information contenue dans le système informatique du ministère. Nous avons examiné les dates d'inspection de 43 certificats d'agrément initial délivrés entre avril 2002 et février 2003. Huit des 43 certificats visaient l'agrément de foyers-garderies de type communautaire, et ce type de garderie ne requiert pas d'inspection de la santé publique ou d'inspection de la prévention des incendies. L'information sur le programme révèle ce qui suit :

- La date d'inspection de garderie du ministère précède la date du certificat pour chacun des huit foyers-garderies de type communautaire. Voilà une observation positive, qui montre que les foyers ont fait l'objet d'une inspection de conformité aux normes avant leur agrément.
- Seulement 19 des 35 garderies avaient fait l'objet des trois inspections requises à une date précédant la date du certificat (ce qui n'a pas été le cas pour 46 % des garderies.)
- La date de l'inspection de la santé publique excédait la date du certificat pour 10 des 35 garderies.
- La date de l'inspection de la prévention des incendies excédait la date du certificat pour 10 des 35 garderies.
- La date de l'inspection de garderie du ministère excédait la date du certificat pour 15 des 35 garderies.

Observations supplémentaires concernant un certificat de renouvellement de notre échantillon

2.49 Nous considérons que les installations plus grandes posent un risque plus élevé, car, si un incendie se déclarait ou si un incident concernant la santé ou la sécurité se produisait, le nombre d'enfants qui serait touché serait plus important. Dans le cadre de notre contrôle par sondages, nous avons été surpris de constater qu'un certificat de renouvellement avait été délivré à une grande installation sans les

documents appropriés à l'appui de cette délivrance. L'installation de garderie a reçu un certificat le 22 janvier 2003. Il s'agit de l'une des plus grandes installations de garderie de la province.

- Le dossier ne contenait pas d'attestation de conformité de Santé publique délivrée dans les 12 mois précédents. La plus récente inspection de la santé publique en dossier remontait au 7 décembre 2000. L'inspection remontait à plus de deux ans au moment de la délivrance du certificat de renouvellement.
- Le dossier ne contenait pas d'attestation de conformité du Bureau du prévôt des incendies délivrée dans les 12 mois précédents. La plus récente inspection de prévention des incendies en dossier remontait au 28 mars 2001. L'inspection remontait à plus de 21 mois au moment de la délivrance du certificat de renouvellement.
- L'installation de garderie ne s'était pas conformée à la norme 9.1 visant les responsables d'installations de garderie. Cette norme exige que les installations de garderie s'assurent que les employés potentiels sont soumis à une vérification du dossier de SFC et à une vérification du casier judiciaire avant leur embauche. L'installation de garderie doit faire parvenir des copies de la vérification du casier judiciaire au ministère. Le formulaire de demande remis par l'installation de garderie et le formulaire d'inspection des installations de garderie du ministère montrent que ces documents étaient absents pour plusieurs membres du personnel.
- De plus, le formulaire d'inspection du ministère montre que l'installation de garderie n'était pas en règle pour neuf autres normes visant les responsables d'installations de garderie. Certaines des infractions portaient sur les normes relatives aux trousseaux de secourisme, à l'administration de médicaments et à la documentation des incidents à déclaration obligatoire.

Recommandation

2.50 Le ministère devrait s'assurer de la conformité à toutes les exigences réglementaires avant d'accorder l'agrément à une installation de garderie.

Réponse du ministère

2.51 *Bien que la procédure soit établie dans une note de service, il semble, d'après vos constatations, que nous pourrions mieux nous y prendre pour assurer une application uniforme. À cette fin, le ministère entamera à l'automne 2003 l'élaboration d'un manuel des directives et des procédures pour le Programme des services de garderie afin de fournir au personnel des procédures claires à suivre avant d'accorder l'agrément à une installation de garderie. Ce manuel sera renforcé par la mise en vigueur de procédures visant l'outil d'ordonnancement des inspections de qualité à mesure qu'elles sont prêtes, ainsi que par l'adoption des révisions recommandées au Règlement 83-85 sur les*

services de garderie en ce qui concerne la délivrance d'agrèments temporaires. [Traduction.]

Le ministère ne respecte pas certains autres articles du règlement

Le ministère ne s'assure pas que le responsable de l'installation de garderie satisfait aux exigences énoncées à l'alinéa 3(2)f avant de délivrer le certificat

2.52 Nos observations qui découlent du contrôle par sondages de notre échantillon de 40 dossiers montrent clairement que le ministère ne respecte pas toujours le paragraphe 3(2) du règlement, car l'obligation de recevoir une demande de l'installation de garderie, de recevoir les attestations de conformité de Santé publique et du Bureau du prévôt des incendies et de s'assurer que l'installation de garderie se conforme aux normes n'est pas toujours satisfaite avant la délivrance par le ministère d'un certificat à l'installation de garderie. Les observations qui suivent ont trait à d'autres articles du règlement auxquels le ministère ne se conforme pas.

2.53 L'alinéa 3(2)f énonce six caractéristiques auxquelles doit satisfaire le responsable.

3(2) Sous réserve du paragraphe (3) et de l'article 4, le Ministre doit agréer une garderie ou en renouveler l'agrément [...]

f) lorsqu'il est convaincu que le responsable de la garderie d'enfants

(i) assurera le fonctionnement de celle-ci de façon à assurer un état d'esprit propice à l'épanouissement de l'enfant;

(ii) voudra participer aux programmes ou ateliers de formation que le Ministre juge avantageux;

(iii) créera un milieu sain qui n'empêche pas l'épanouissement de l'enfant;

(iv) connaît les services communautaires locaux pouvant contribuer à rehausser la qualité des programmes et services offerts dans la garderie;

(v) maintiendra une relation de travail avec les fonctionnaires du ministère chargés de conseiller les garderies; et

(vi) satisfait à toutes les autres exigences relatives aux qualités d'un responsable que le Ministre peut prescrire.

2.54 Tout au long de notre examen du processus d'agrément, nous n'avons trouvé aucun moyen par lequel le ministre avait obtenu l'assurance que le responsable avait effectivement respecté ces

exigences. Le formulaire de demande ne traite pas ces caractéristiques visant le responsable. De plus, aucune ligne directrice n'est en vigueur pour aider les coordonnateurs à déterminer si les exigences sont remplies. Le personnel du programme convient que les exigences relatives aux responsables énoncées dans le règlement ne sont pas clairement définies, ne sont pas soutenues par des lignes directrices, sont difficiles à mesurer et ne font pas l'objet d'une vérification systématique dans le cadre du processus d'agrément.

Le ministère ne vérifie pas si les exigences organisationnelles, énoncées au paragraphe 3(3), sont remplies avant d'accorder l'agrément à une garderie

2.55 Tandis que le paragraphe 3(2) décrit les exigences à remplir pour obtenir l'agrément, le paragraphe 3(3) énonce les conditions dans lesquelles le ministre ne doit pas agréer une garderie. Ce paragraphe se lit comme suit :

Le Ministre ne doit pas agréer une garderie ou en renouveler l'agrément à moins que

a) le responsable ne soit constitué en corporation, et

b) le conseil d'administration d'une garderie à caractère non lucratif ne soit composé d'au moins sept membres élus lors d'une assemblée annuelle et publique.

2.56 Seul le point b) est intégré aux normes. Le point a) n'a pas été intégré aux normes et ne fait pas partie du processus d'agrément du ministère. Les discussions tenues avec les coordonnateurs dans les trois régions les plus grandes confirment que ni l'une ni l'autre de ces exigences n'est vérifiée.

La directive du ministère qui précise quels fournisseurs de services de garderie doivent avoir un certificat d'agrément n'est pas conforme au règlement

2.57 La *Loi sur les services à la famille* exige que toute installation qui fournit des services de garderie, que ce soit dans un centre ou un foyer, doit obtenir l'agrément du ministre. L'article 2 du règlement définit plusieurs termes, dont les suivants.

- Le règlement précise que : « *services de garderie* » désigne les soins et la surveillance d'un enfant pour une période de moins de vingt-quatre heures dans une installation de garderie. Le règlement définit une *installation de garderie* comme une garderie ou un foyer-garderie de type communautaire.

- On y lit ceci :

« foyer-garderie de type communautaire » désigne un foyer où des services de garderie sont dispensés à un nombre maximal de

a) trois enfants en bas âge,

b) cinq enfants âgés de deux à cinq ans,

c) *neuf enfants âgés de six ans ou plus, ou*

d) *six enfants lorsque les enfants sont âgés de cinq ans ou moins et de six ans ou plus, y compris ceux du responsable,*

« garderie » désigne une installation où des services de garderie sont dispensés

a) *à quatre enfants en bas âge, ou plus;*

b) *à six enfants ou plus, âgés de deux à cinq ans;*

c) *à dix enfants ou plus, âgés de six ans ou plus, ou*

d) *à sept enfants ou plus, lorsque les enfants sont âgés de cinq ans ou moins et de six ans ou plus,*

y compris ceux du responsable

2.58 Les définitions de « services de garderie » et de « foyer-garderie de type communautaire » sont très générales. Notre interprétation des définitions est qu'elles s'appliquent à la plupart des situations de garde d'enfants, car ce qu'on appelle communément le « gardiennage d'enfants » correspond à la définition que donne le règlement de « services de garderie ». Par exemple, selon notre interprétation des définitions, une « bonne d'enfants » non résidente qui prend soin d'un enfant au domicile de l'enfant fournit effectivement des « services de garderie ». Toujours selon notre interprétation des définitions, cela signifierait qu'un voisin ou une voisine qui prend soin même d'un seul enfant correspond à la définition de « services de garderie » et devrait être agréé à titre de « foyer-garderie de type communautaire ».

2.59 Rien dans les mesures législatives ne permet la prestation de services de garderie sans l'agrément du ministre. Toutefois, la directive du ministère intitulée *Nombre d'enfants autorisés sans certificat d'agrément* en date du 18 août 1997 établit un « seuil » sous lequel l'agrément n'est pas requis. La directive se lit comme suit :

Le nombre d'enfants auxquels une personne peut fournir des services de garderie sans nécessiter de certificat d'agrément sera conforme à ce qui suit, à savoir : i) deux enfants en bas âge, ii) quatre enfants âgés de deux à cinq ans, iii) huit enfants âgés de six ans ou plus, ou iv) cinq enfants lorsque les enfants sont âgés de cinq ans ou moins et de six ans ou plus, y compris ceux du responsable.

2.60 Cette directive n'est pas conforme à la définition du règlement.

2.61 Les conséquences de la divergence entre la directive du ministère et le règlement sont que, dans certains cas, les services de

garderie qui répondent à la définition du règlement, et qui nécessitent donc l'agrément, n'ont pas besoin d'être agréés selon la directive du ministère. Si l'on suit la directive du ministère, un nombre moins élevé de *foyers-garderies de type communautaire* seront agréés.

2.62 Les définitions générales fournies dans le règlement ne sont pas précises, et le processus d'agrément actuel du ministère n'est pas conforme à toutes les définitions du règlement. Le *Règlement sur les services de garderie* a été établi en 1983. D'après ce que nous comprenons, deux ajouts ont été faits au règlement, mais les termes originaux n'ont pas été modifiés. En 1987, le Bureau du contrôleur a examiné le programme et souligné la nécessité d'apporter des modifications législatives.

2.63 Tout au long de notre examen, nous avons constaté que des termes définis dans le règlement ne sont pas suivis, des méthodes du ministère ne sont pas conformes au règlement et des articles du règlement ne sont pas observés. Comme il s'est écoulé une vingtaine d'années et que le programme a connu une croissance énorme en raison des besoins changeants de la société en matière de services de garderie, nous avons conclu que le règlement devrait être revu. Le ministère convient que le règlement a besoin d'être revu et nécessite probablement des modifications.

Recommandation

2.64 **Le ministère devrait revoir le *Règlement sur les services de garderie* afférent à la *Loi sur les services à la famille* et les méthodes actuelles. Les divergences devraient être cernées, et les modifications appropriées devraient être apportées aux méthodes, au règlement ou aux deux.**

Réponse du ministère

2.65 *Le ministère s'engage à revoir le Règlement 83-85 sur les services de garderie en le comparant aux méthodes actuelles et il entamera immédiatement des discussions avec le ministère de la Justice pour lui demander de l'aide dans cette tâche. [Traduction.]*

Les certificats ne sont pas toujours délivrés dans les délais prévus

2.66 Le paragraphe 26(2) de la *Loi sur les services à la famille* précise que l'agrément du ministre est requis pour l'exploitation d'une installation de garderie. Puis, selon le paragraphe 26(3), « Toute personne qui enfreint les dispositions du paragraphe (2) commet une infraction. »

2.67 Les certificats d'agrément sont valides pour une période d'un an. Chaque installation de garderie peut avoir un certificat dont la date d'expiration lui est propre, mais la date d'expiration est la même chaque année pour une installation donnée. Voulant savoir si le processus de renouvellement du ministère est appliqué en temps opportun, nous avons cherché de l'information qui montrerait si des certificats sont expirés.

2.68 Notre examen a révélé que le certificat de 23 installations de garderie en exploitation avait expiré au 31 décembre 2002.

2.69 Nous avons aussi analysé les agréments en retard. Nous avons examiné le nombre d'agréments en retard chaque mois dans les bureaux régionaux pour la période allant du 1^{er} avril 2002 au 31 décembre 2002. Cette analyse nous a menés aux observations suivantes.

- Dans quatre des huit régions, on constate qu'il y a au moins un mois en 2002 au cours duquel aucun agrément n'était en retard. Dans les quatre autres régions, des agréments étaient en retard chaque mois durant l'année.
- La région comptant le plus grand nombre d'installations de garderie (113) affichait le pourcentage le plus bas d'agréments en retard.
- Dans les sept autres régions, l'agrément était en retard pour au moins 10 % des installations de garderie durant au moins un mois en 2002.
- Dans l'une des sept régions, l'agrément de 5 des 14 installations de garderie (36 %) a été en retard durant trois mois consécutifs.
- Dans une autre des sept régions, l'agrément de 9 des 21 installations de garderie (43 %) a été en retard durant un mois.
- Dans une autre des sept régions, l'agrément de 11 des 23 installations de garderie (48 %) a été en retard durant deux mois consécutifs. (Étonnamment, cette région comptait le nombre moyen le moins élevé d'installations par poste de coordonnateur.)

2.70 À partir de ces observations, nous concluons que les certificats de renouvellement de l'agrément des garderies ne sont pas toujours délivrés dans les délais prévus. En permettant à des installations de garderie de fonctionner sans agrément, le ministère n'applique pas l'article 26 de la *Loi sur les services à la famille*.

Recommandation

2.71 Le ministère devrait déterminer pourquoi les certificats d'agrément ne sont pas renouvelés avant leur date d'expiration et mettre en œuvre des mesures correctives pour assurer leur renouvellement dans les délais prévus.

Réponse du ministère

2.72 *Le ministère examinera ces méthodes pour s'assurer que les renouvellements sont accordés avant l'expiration du certificat d'agrément. La mise en œuvre de mesures correctives sera précisée au moyen de l'approche basée sur la gestion des risques de l'outil d'ordonnancement des inspections de qualité et sera également établie dans le manuel des directives et des procédures du Programme des services de garderie. [Traduction.]*

Conclusion

2.73 Il n'est pas satisfait au critère. Le processus d'agrément établi n'est pas systématiquement suivi et n'intègre pas toutes les exigences

réglementaires. Nous avons trouvé des cas dans lesquels un certificat d'agrément a été délivré sans que la conformité au *Règlement sur les services de garderie* et aux *Normes visant les responsables d'installations de garderie* soit vérifiée. Nous avons pu constater que l'agrément n'est pas délivré de manière uniforme par tous les bureaux régionaux en raison d'exigences différentes. Enfin, nous avons observé que certaines exigences du *Règlement sur les services de garderie* ne sont pas intégrées au processus d'agrément des installations de garderie du ministère.

Planification et réalisation des inspections et utilisation des résultats d'inspection

2.74 Alors que notre premier critère de vérification touchait le processus d'agrément, notre deuxième critère de vérification concerne le processus d'inspection. La réalisation d'inspections visant à assurer la conformité des installations de garderie aux normes du ministère en matière de services de garderie est un aspect essentiel du processus d'agrément.

2.75 Notre deuxième critère était le suivant :

Une inspection des installations de garderie devrait être réalisée pour mesurer la conformité aux mesures législatives et aux Normes de garderie.

2.76 Pour évaluer l'efficacité de l'inspection des installations de garderie par le ministère, nous avons examiné :

- la planification des inspections (la manière dont les priorités et le calendrier sont établis);
- la manière dont les inspections sont réalisées (le formulaire d'inspection et son utilisation);
- la manière dont les résultats d'inspection sont utilisés.

Planification – manière dont les priorités et le calendrier d'inspection sont établis

2.77 Nous avons constaté avec plaisir que le ministère tient une liste maîtresse des installations de garderie agréées. Nous avons aussi apprécié le fait que la responsabilité de toutes les installations de garderie a été affectée à 10 coordonnateurs. En conséquence, toutes les installations de garderie agréées qui nécessitent une inspection ont été assignées à des membres du personnel, qui sont chargés de leur inspection et de leur surveillance.

2.78 Les exigences et les normes en matière d'agrément varient selon qu'il s'agisse d'une « garderie » ou d'un « foyer-garderie de type communautaire ». De plus, les risques sont différents pour différents types d'installation. Cependant, le processus d'inspection du ministère ne tient pas compte du fait que les risques diffèrent. Le ministère n'a pas recours à une approche basée sur la gestion des risques et n'a pas de méthode type pour établir la priorité du travail d'inspection en ce qui concerne le programme. Les exigences en matière d'inspection sont les

mêmes pour toutes les installations de garderie. La fréquence d'inspection est la même, et le même formulaire d'inspection est utilisé.

2.79 Le ministère reconnaît les avantages de l'approche basée sur la gestion des risques et examine des moyens d'améliorer l'ordonnancement des inspections depuis le milieu des années 1990. En 2001, le ministère a réalisé un projet pilote d'évaluation de la qualité fondée sur les risques dans un bureau régional.

2.80 Le système d'information du ministère sert d'outil d'ordonnancement. Le système est programmé de façon à aviser les coordonnateurs à l'avance des inspections prévues. Bien qu'ils utilisent le système pour consigner l'information concernant les services de garderie, les coordonnateurs ne s'en servent pas comme d'un outil d'ordonnancement. Les coordonnateurs n'ont pas de calendrier d'inspection pour guider leur travail.

2.81 À notre avis, les observations de vérification qui suivent découlent d'un ordonnancement inadéquat des inspections.

Les installations de garderie n'ont pas toutes été inspectées en 2002

2.82 Comme nous l'avons déjà noté, notre examen analytique des dates d'inspection consignées dans le système d'information montre que 5 des 369 installations de garderie agréées n'avaient pas fait l'objet d'une inspection par le ministère en 2002.

2.83 Un ordonnancement approprié des inspections ferait en sorte que toutes les installations de garderie agréées fassent l'objet d'une inspection annuelle.

Les inspections n'étaient pas toujours complètes

2.84 L'examen des formulaires d'inspection des installations de garderie remplis par les coordonnateurs des bureaux régionaux a révélé que 14 des 36 inspections n'étaient pas complètes.

2.85 Dans certains cas, les motifs pour lesquels une inspection complète ne peut être réalisée durant la visite sont valables. Ainsi, l'inspection annuelle est incomplète si elle a lieu durant les mois d'hiver, car la neige empêche l'inspection du terrain de jeu à l'extérieur. Même si l'intention est d'effectuer à une date ultérieure une vérification au hasard des éléments non inspectés, ce n'est pas toujours le cas. Pour une grande partie de notre échantillon, rien dans les dossiers ne montrait que les aspects incomplets de l'inspection avaient fait l'objet d'une vérification par la suite.

2.86 Un ordonnancement approprié des inspections et des vérifications au hasard pourrait faire en sorte que toutes les normes fassent l'objet d'une vérification annuelle à chaque installation de garderie agréée.

Le moment de l'inspection annuelle est prévisible

2.87 D'habitude, les inspections sont plus efficaces si l'entité n'est pas informée à l'avance de l'inspection à venir. L'élément de surprise

est important dans la réalisation des inspections si l'on veut obtenir un portrait représentatif des activités. Bien que les inspections de garderie ne soient pas annoncées à l'avance, le moment auquel l'inspection aura lieu est prévisible. En effet, l'inspection annuelle a presque toujours lieu durant le mois de la date d'expiration du certificat. La date d'expiration annuelle est fixe, ce qui réduit l'élément de surprise, car l'installation de garderie peut s'attendre à ce qu'une inspection soit réalisée durant le mois de la date d'expiration de son certificat.

2.88 À notre avis, les inspections devraient avoir lieu à un moment aléatoire durant les trois mois précédant l'expiration du certificat. La réalisation des inspections au cours du dernier trimestre permettrait quand même de vérifier de façon opportune et pertinente la conformité aux normes. De plus, si le moment de l'inspection est moins prévisible, cela accroîtra la fiabilité des résultats d'inspection.

Inspections réalisées après l'expiration du certificat

2.89 Comme nous l'avons déjà signalé, 5 des 40 dossiers de notre échantillon contenaient un formulaire d'inspection de garderie montrant que l'inspection avait eu lieu après l'expiration du certificat précédent.

2.90 Un ordonnancement approprié des inspections pourrait faire en sorte que chaque installation de garderie agréée fasse l'objet d'une inspection avant l'expiration de son certificat.

La fréquence des inspections ne respectait pas l'exigence du ministère

2.91 Le ministère exige que chaque installation de garderie soit l'objet d'une inspection annuelle et de trois vérifications au hasard durant l'année. Une vérification au hasard est une visite planifiée, mais non annoncée, à une installation de garderie dans le but de vérifier le ratio personnel-enfants et de faire rapidement des observations concernant la conformité aux normes. Un formulaire type a été élaboré pour les visites de vérification au hasard. Nous avons constaté avec plaisir que le ministère a pris l'habitude d'effectuer des vérifications au hasard et de les documenter. À notre avis, les vérifications au hasard offrent la possibilité de mieux surveiller le rendement des installations de garderie.

2.92 Nous avons effectué une analyse du nombre d'installations de garderie où avaient eu lieu des vérifications au hasard et du nombre de vérifications au hasard effectuées à chaque installation de garderie durant l'année civile 2002. Nos observations sont, notamment, les suivantes.

- Aucun des bureaux régionaux ne respecte l'exigence du ministère au sujet de la réalisation de trois vérifications au hasard annuelles à chaque installation de garderie. La région affichant la meilleure conformité avait fait trois vérifications au hasard ou plus dans 74 % des installations de garderie au cours de l'année 2002. La région arrivant au deuxième rang à cet égard avait fait trois vérifications au hasard ou plus dans 43 % des installations de garderie en 2002. Au troisième rang vient la région qui a effectué trois vérifications au

hasard ou plus dans 15 % des installations de garderie en 2002. Dans quatre régions, aucune des installations de garderie n'avait fait l'objet des trois vérifications au hasard requises en 2002.

- Plus de 90 % des installations de garderie des régions de Fredericton, de Moncton et de Saint John avaient fait l'objet d'au moins une vérification au hasard en 2002.
- Aucune vérification au hasard n'avait eu lieu dans plus de 60 % des installations de garderie dans les régions de Chaleur, de Miramichi et de la Péninsule acadienne en 2002.
- Dans toutes les régions sauf une, des installations de garderie avaient été l'objet de plus d'une vérification au hasard. (Dans une région, aucune installation n'avait eu plus d'une vérification au hasard en 2002.)
- Dans la région affichant la fréquence la plus élevée pour ce qui est des vérifications au hasard, 49 % des installations de garderie avaient été l'objet de quatre vérifications au hasard ou plus en 2002.

2.93 Dans son examen du programme en 1987, le Bureau du contrôleur avait signalé une lacune dans la réalisation des vérifications au hasard. Le ministère avait répondu qu'un système informatique allait améliorer le choix du moment des vérifications au hasard et la délivrance des certificats. Depuis le rapport du contrôleur, le système a été mis en œuvre. Cependant, le nombre exigé de vérifications au hasard n'est toujours pas effectué.

Recommandations

2.94 Le ministère devrait employer une approche basée sur la gestion des risques ou avoir une méthode type d'établissement des priorités du travail d'inspection pour le Programme des services de garderie.

2.95 Le ministère devrait veiller à ce que les coordonnateurs aient un calendrier d'inspection pour guider leur travail. Le calendrier d'inspection devrait faire en sorte que :

- toutes les installations de garderie fassent l'objet d'inspections régulières;
- l'inspection couvre tous les éléments exigés;
- le moment de l'inspection ne soit pas prévisible;
- les inspections soient effectuées avant l'expiration du certificat;
- la fréquence des inspections respecte l'exigence du ministère.

2.96 Le calendrier d'inspection devrait comprendre les inspections annuelles normales, les vérifications au hasard et les inspections qui découlent des plaintes du public et du suivi des lacunes relevées.

2.97 Le ministère devrait s'assurer que le nombre requis d'inspections et de vérifications au hasard est réalisé annuellement à l'égard de chaque installation de garderie.

Réponse du ministère

2.98 *Le ministère travaille actuellement à l'élaboration d'une approche basée sur la gestion des risques pour l'inspection et la surveillance des installations de garderie, approche qui sera mise en œuvre partout dans la province d'ici mars 2004. Grâce à cet outil d'ordonnement des inspections de qualité, les coordonnateurs auront un calendrier d'inspection pour guider leur travail, et l'outil a déjà été mis à l'essai et validé dans une des régions du ministère.*

2.99 *Grâce à son nouveau système informatique Familles NB, le ministère aura la capacité de produire des rappels pour indiquer au personnel les dates auxquelles les inspections, les vérifications au hasard et les renouvellements sont requis et de suivre la réalisation de ces tâches au moyen de rapports de surveillance. Le nouveau système produira automatiquement une « tâche » pour rappeler au personnel la date à laquelle les agréments, les inspections et les vérifications au hasard doivent être faits. Si la tâche n'est pas accomplie, une autre « tâche » sera automatiquement envoyée au surveillant pour lui indiquer qu'une inspection ou une vérification au hasard est en retard.*

[Traduction.]

Réalisation des inspections – le formulaire d'inspection et son utilisation

2.100 Nous avons été heureux de constater que le ministère a une méthode uniforme pour documenter les inspections. Les inspections sont documentées au moyen d'un formulaire qui comprend une liste de contrôle et de l'espace pour consigner des commentaires. Nous avons aussi été heureux de constater que le formulaire d'inspection montre les résultats qui sont conformes et ceux qui ne le sont pas. En documentant toutes les caractéristiques pour lesquelles la conformité est mesurée, on prouve de manière plus certaine qu'une inspection exhaustive a eu lieu. Le formulaire d'inspection est facile à comprendre, pertinent et relativement complet sur le plan des normes. Il constitue un outil efficient et efficace.

2.101 Toutefois, alors que nous avons constaté que toutes les régions utilisent le formulaire d'inspection, nous avons été déçus d'observer que seulement 11 des 36 formulaires d'inspection que nous avons examinés étaient correctement remplis. Le manque d'uniformité dans la manière dont les formulaires d'inspection sont remplis compromet l'utilité à la fois de l'information et du travail effectué. La principale lacune que nous avons observée est la mauvaise utilisation du calendrier de conformité. Le calendrier de conformité prévoit de l'espace pour documenter avec concision les normes non respectées, les mesures

requis, la date de conformité, la date de vérification de la correction et tout autre commentaire additionnel. Le calendrier de conformité n'avait pas servi au suivi pour aucune des 36 formulaires d'inspection que nous avons examinés (vérification des corrections apportées par les installations de garderie).

Recommandation

2.102 Le ministère devrait s'assurer que le formulaire d'inspection est correctement rempli pour chaque inspection annuelle réalisée à chaque installation de garderie.

Réponse du ministère

2.103 *Une directive sera envoyée au personnel régional d'ici l'automne 2003 pour demander que le formulaire d'inspection soit correctement rempli. Cette directive sera ensuite intégrée au manuel des directives et des procédures du Programme des services de garderie.*
[Traduction.]

Utilisation des résultats d'inspection

2.104 Nous avons été déçus de constater que les résultats d'inspection ne sont pas toujours reliés au processus d'agrément ou aux mesures d'exécution. Bien que des résultats d'inspection positifs montrent que l'installation se conforme au règlement et aux normes de la province et contribuent effectivement au processus d'agrément, les résultats d'inspection négatifs n'ont pas toujours de suites. Nous avons trouvé des preuves montrant que les certificats sont délivrés quels que soient les résultats d'inspection, et des mesures d'exécution sont rarement prises à la suite de résultats d'inspection négatifs.

Les certificats sont délivrés quels que soient les résultats d'inspection

2.105 Les mesures législatives relient la fonction d'inspection au processus d'agrément en exigeant la conformité de l'installation de garderie au règlement et aux normes avant son agrément par le ministre. Or, nos observations de vérification montrent que la conformité n'est pas toujours exigée avant la délivrance du certificat. Alors que la réalisation de l'inspection annuelle est certainement considérée comme une étape importante du processus d'agrément, il semble que l'étape suivante soit la délivrance du certificat, quels que soient les résultats de l'inspection.

2.106 Dans notre examen des 36 formulaires d'inspection à l'appui des certificats délivrés au cours de l'année écoulée, nous avons observé les points qui suivent relativement au manque de conformité aux normes.

- En tout, 23 installations de garderie ne s'étaient pas conformées à la directive sur la vérification du dossier de SFC et du casier judiciaire.
- Dans quatre cas, entre 20 et 25 infractions avaient été consignées au dossier, et pourtant le certificat de renouvellement a été délivré.

2.107 Dans le cas d'une installation de garderie en particulier, 20 infractions avaient été consignées sur le formulaire d'inspection au sujet du non-respect de normes reliées aux points suivants : santé (lavage des

mains, changement de couches, secourisme); sécurité-incendie (procédure en cas d'urgence, exercices d'évacuation en cas d'incendie, bouchons protecteurs sur les prises électriques); équipement de jeu (plan d'inspection de l'équipement de jeu extérieur); administration (affichage de l'horaire quotidien et de la procédure d'évacuation; énoncés de services sur la procédure en cas de maladie d'un enfant; encadrement des enfants, participation des parents et plaintes des parents).

2.108 Dans le cas d'une autre installation de garderie, 23 infractions avaient été consignées sur le formulaire d'inspection au sujet du non-respect de normes reliées aux points suivants : critères d'embauche du personnel (certificat médical, certificat de secourisme, vérification du casier judiciaire); le programme (plan hebdomadaire écrit, aire de jeu extérieure); santé (lavage des mains, secourisme); sécurité-incendie (procédure en cas d'urgence, bouchons protecteurs sur les prises électriques); équipement de jeu (plan d'inspection pour l'équipement de jeu extérieur); administration (dossiers relatifs aux enfants; dossiers relatifs au personnel; exigences relatives à l'affichage de l'horaire quotidien et de la personne en charge; énoncés de service concernant la violence faite aux enfants et les plaintes).

2.109 Une autre installation de garderie au sujet de laquelle 25 infractions avaient été consignées sur le formulaire d'inspection n'était pas en règle pour bon nombre des mêmes normes que dans les deux exemples qui précèdent. Le formulaire d'inspection montrait également le manque de conformité à trois autres normes ayant trait à la qualité de la surveillance, à l'équipement de jeu intérieur et à la disposition de l'environnement de jeu.

2.110 Pour une quatrième installation de garderie, 22 infractions avaient été consignées sur le formulaire d'inspection. L'installation n'était pas conforme en matière de normes reliées aux points suivants : critères d'embauche du personnel (certificat médical, certificat de secourisme, vérification du casier judiciaire); santé (changement de couches, documents relatifs à l'administration de médicaments); règles de sécurité (appareils d'éclairage d'urgence, sorties de secours); chaises percées; environnement de jeu (équipement de jeu intérieur; équipement de jeu extérieur); dossiers relatifs au personnel.

2.111 Le ministère ne respecte pas les mesures législatives lorsqu'il délivre un certificat sans s'assurer au préalable que l'installation de garderie s'est conformée aux normes. Les inspections devraient contribuer davantage à l'application des mesures législatives.

Les résultats d'inspection négatifs n'ont pas toujours de suites

2.112 Alors que certains des 36 dossiers de l'échantillon montraient qu'un suivi avait été assuré à la suite de résultats d'inspection négatifs, ce n'était pas le cas pour d'autres. Comme le calendrier de conformité n'a pas été utilisé, nous avons examiné les formulaires de vérifications au hasard subséquents pour déterminer si un suivi avait eu lieu. Nous avons découvert plusieurs dossiers qui ne contenaient aucune indication

montrant qu'un suivi avait eu lieu au sujet des infractions pour lesquelles, à notre avis, un suivi aurait dû avoir lieu en raison de la gravité du manque de conformité. Voici quelques exemples :

- absence de preuves concernant les critères d'embauche du personnel, y compris la vérification du casier judiciaire, le certificat médical et le certificat de secourisme;
- équipement de jeu intérieur qui n'est pas sécuritaire, propre ou en bon état;
- programme d'activités qui n'est pas approprié au stade de développement des enfants;
- fournitures, élimination et changement de couches non adéquats;
- absence de bouchons protecteurs sur les prises électriques et autres manques aux normes relatives à la sécurité.

Des mesures d'exécution sont rarement prises

2.113 Au cours des 20 années d'existence du programme, le ministère a ordonné la fermeture de trois installations de garderie seulement. Comme le programme est décentralisé, les responsabilités relatives à l'application relèvent du bureau régional; toutefois, la fermeture d'une installation de garderie requiert l'autorisation du ministre et fait donc appel au bureau central. Nous avons constaté que le ministère n'a pas établi ni consigné un processus visant l'application des normes et des mesures législatives. En conséquence, les coordonnateurs des bureaux régionaux sont très peu conseillés pour savoir quand procéder à une enquête ou à une fermeture.

2.114 Le règlement prévoit qu'un certificat temporaire peut être délivré à une garderie si le ministre est convaincu que les exigences relatives à l'agrément seront remplies au cours d'une période d'au plus six mois.

2.115 Le certificat temporaire peut servir d'outil d'exécution. En effet, il constitue un « certificat conditionnel » qui donne le temps à l'installation de garderie de corriger son rendement et de se conformer aux normes.

2.116 Nous avons été heureux de constater que le ministère a élaboré un mécanisme de délivrance de certificats temporaires et que le système d'information a la capacité de consigner, d'identifier et de suivre les certificats temporaires. Nous avons toutefois observé que les certificats temporaires sont très peu utilisés et que les coordonnateurs ne comprennent pas tous de la même façon comment les utiliser; nous avons aussi relevé deux cas où, à notre avis, leur utilisation n'était pas indiquée. Dans les deux cas qui suivent, un certificat temporaire a été

délivré; nous pensons cependant que la prise de mesures d'exécution plus sévères aurait été davantage appropriée.

2.117 Dans le premier dossier, nous estimons que la prise de mesures d'exécution plus sévères aurait été davantage appropriée pour les raisons suivantes :

- Aucun formulaire de demande n'a été reçu. La présentation d'un formulaire de demande est une exigence législative du processus d'agrément.
- L'inspection de prévention des incendies en dossier remontait à 10 mois. L'inspection avait relevé des infractions et n'avait pas recommandé l'agrément de la garderie.
- Le formulaire d'inspection des installations de garderie du ministère montrait que 23 normes n'étaient pas entièrement satisfaites et demandait la prise de mesures correctives. Les infractions relevées avaient trait aux normes reliées aux points suivants : critères d'embauche du personnel (certificat médical, certificat de secourisme, vérification du casier judiciaire); sécurité (conservation des produits toxiques dans leurs contenants d'origine étiquetés, exercices mensuels d'évacuation en cas d'incendie, bouchons protecteurs sur les prises électriques); équipement de jeu (plan d'inspection de l'équipement de jeu extérieur); salles de toilette; matelas; administration (dossiers relatifs aux enfants; dossiers relatifs au personnel; énoncés de service concernant la violence faite aux enfants et les plaintes).

2.118 Dans le second dossier, nous avons constaté que le coordonnateur avait délivré plusieurs certificats temporaires, et la garderie avait reçu un troisième certificat temporaire. Le premier certificat temporaire a eu une durée d'un mois. Le deuxième a eu une durée de deux mois. Quant au troisième certificat, il était toujours en vigueur au moment de notre examen. Un certificat temporaire avait été délivré à l'installation pour lui donner le temps de corriger une infraction aux normes de santé publique. À notre avis, à l'expiration d'un certificat temporaire, le ministère devrait soit délivrer un certificat de renouvellement (si la garderie est maintenant conforme aux normes), soit prendre des mesures d'exécution (si la garderie ne s'est toujours pas conformée aux normes).

2.119 Nous avons aussi examiné des dossiers dans lesquels on n'a pas eu recours à un certificat temporaire, alors que, selon nous, on aurait dû. Par exemple, nous avons examiné des dossiers qui contenaient un formulaire d'inspection d'installation de garderie consignait plusieurs infractions, et pourtant un certificat de renouvellement a été accordé. Un certificat temporaire aurait été approprié en attendant que l'on puisse s'assurer que les modifications nécessaires avaient été apportées à l'installation de garderie. De plus, nous avons examiné des dossiers

montrant qu'un certificat n'avait pas été délivré, car le coordonnateur attendait l'attestation de conformité de Santé publique ou du Bureau du prévôt des incendies. Puis, à la réception de l'attestation de conformité, le certificat était antidaté et délivré. Un certificat temporaire aurait pu être délivré au lieu d'attendre puis d'antidater un certificat régulier.

2.120 Le processus d'inspection actuel des installations de garderie se limite à une vérification de la conformité aux normes. Il ne fait rien pour faire respecter la conformité. Le suivi des infractions et l'exécution des normes et des mesures législatives sont deux autres éléments importants du respect de la conformité. En 1987, dans son examen du programme, le Bureau du contrôleur avait déclaré qu'aucune sanction n'était appliquée en cas de non-conformité à la loi, aux règlements ou aux normes. Il ajoutait que les installations de garderie obtenaient un permis quelles que soient les constatations. Or, nos constatations montrent que cette déclaration tient toujours.

Recommandations

2.121 Le ministère devrait s'assurer qu'un suivi adéquat a lieu lorsqu'une inspection est incomplète ou lorsque des infractions sont observées.

2.122 Le ministère devrait établir une marche à suivre pour l'exécution des normes et des mesures législatives. Cette marche à suivre devrait être documentée et clairement communiquée aux coordonnateurs.

2.123 Le ministère devrait mettre à jour les conseils relatifs à l'utilisation d'un certificat temporaire et surveiller leur utilisation de façon à s'assurer que tous les coordonnateurs utilisent les certificats temporaires d'une manière appropriée.

Réponse du ministère

2.124 Le ministère est d'accord avec ces recommandations et y donnera suite dans le cadre de l'élaboration du manuel des directives et des procédures du Programme des services de garderie, qui devrait être achevé durant l'exercice 2003-2004. [Traduction.]

Conclusion

2.125 Il est partiellement satisfait au critère. Bien qu'il y ait pour le programme un formulaire type qui, correctement utilisé, donnerait lieu à des inspections efficaces réalisées de manière efficace, le ministère n'a pas mis au point de méthodes pour l'établissement des priorités et la réalisation d'inspections et pour assurer le respect des normes. En conséquence, nous avons constaté que la densité d'inspection n'est pas adéquate, que les inspections sont réalisées de manière efficace dans certaines installations de garderie mais qu'elles demeurent incomplètes dans d'autres, et que les résultats d'inspection ne sont pas toujours reliés au processus d'agrément ou à la prise de mesures d'exécution.

Directives et procédures

2.126 Les directives et les procédures établissent des règles visant à faire en sorte que le programme soit fourni conformément aux mesures législatives et de manière uniforme partout dans la province.

2.127 Notre troisième critère était le suivant :

Les directives et les procédures d'agrément des installations de garderie, de surveillance des installations et d'application des mesures législatives devraient être documentées, et le personnel devrait y avoir facilement accès. Des méthodes de contrôle de la qualité devraient être en vigueur pour vérifier que les directives et les procédures sont suivies et mises à jour au besoin.

2.128 Le ministère n'a pas de manuel des directives et des procédures pour le Programme des services de garderie. En conséquence, aucune procédure par écrit ne guide les coordonnateurs dans l'agrément et l'inspection des installations de garderie et dans l'application des mesures législatives. Le ministère reconnaît que des directives et des procédures sont nécessaires.

2.129 Le ministère a envoyé au personnel un certain nombre de notes de service sur des directives. Celles-ci portent sur des sujets tels que la délivrance des certificats et la lettre d'accompagnement, la délivrance de certificats temporaires et la perception des droits d'agrément. Ces notes de service pourraient être des références utiles sur des points précis. Leur utilité est toutefois limitée, puisqu'elles n'ont pas été rassemblées et organisées pour les coordonnateurs. Par le passé, elles ont été remises au personnel au moyen de notes interservices, au besoin, sans conseil sur leur conservation. Les coordonnateurs ne sont peut-être même pas au courant de toutes les directives, puisqu'elles ont été publiées au fil des ans et que certaines remontent aussi loin que 1986. Durant ce temps, le nombre de postes de coordonnateur a augmenté et, dans certaines régions, le personnel a changé.

2.130 Le risque d'incohérences dans la prestation d'un programme s'accroît en l'absence de directives officielles. Ce risque est encore plus grand lorsque le programme est décentralisé, comme c'est le cas pour les services de garderie. Nous avons observé les incohérences suivantes durant notre examen.

- Certains coordonnateurs pensent que l'inspection de prévention des incendies doit avoir lieu aux 24 mois, alors qu'elle est exigée aux 12 mois.
- L'un des coordonnateurs pense que l'inspection pour l'agrément initial doit avoir lieu durant les 12 mois suivant la délivrance du certificat, alors que l'inspection du ministère doit être effectuée avant l'agrément de l'installation de garderie.

- Voici d'autres incohérences que nous avons décrites plus tôt dans le chapitre : choix du moment pour la délivrance des certificats, fréquence des vérifications au hasard, intégrité des inspections, suivi en cas de non-conformité aux normes, et recours aux certificats temporaires.

2.131 À notre avis, ces interprétations divergentes et ces incohérences soulignent la nécessité d'établir des directives et des procédures en bonne et due forme.

2.132 Dans son examen du programme en 1987, le Bureau du contrôleur a souligné la nécessité d'avoir un manuel des directives et des procédures. Nos constatations montrent que le besoin se fait toujours sentir. En plus de l'élaboration d'un manuel des directives et des procédures, il est essentiel que le personnel en prenne connaissance au moyen d'une formation, le cas échéant. De plus, pour veiller à ce que les directives et les procédures soient suivies et mises à jour au besoin, des mécanismes de contrôle de la qualité doivent être mis en œuvre.

Recommandations

2.133 Le ministère devrait élaborer des directives et des procédures par écrit pour l'agrément des installations de garderie, la surveillance des installations et l'exécution des mesures législatives. Le personnel devrait avoir facilement accès aux directives et aux procédures.

2.134 Le ministère devrait donner une formation au personnel au besoin pour s'assurer que les directives et les procédures sont comprises et suivies.

2.135 Le ministère devrait élaborer et mettre en œuvre des mécanismes de contrôle de la qualité pour s'assurer que les directives et les procédures sont suivies et mises à jour au besoin.

Réponse du ministère

2.136 *Bien qu'une série de notes de service ait été envoyée afin de renseigner le personnel pertinent sur les directives et les procédures, le ministère convient de les rendre officielles en élaborant un manuel des directives et des procédures du Programme des services de garderie, qu'il entamera à l'automne 2003. La formation du personnel constituera un élément important de la mise en service du manuel des directives et des procédures. La surveillance du Programme des services de garderie comprendra un examen de la mise en œuvre du nouveau manuel, ainsi que l'élaboration de mécanismes de contrôle de la qualité pour assurer la mise à jour au besoin du manuel. [Traduction.]*

Conclusion

2.137 Il n'est pas satisfait au critère. Le ministère n'a pas établi de directives et de procédures officielles pour le Programme des services de garderie.

**Reddition de comptes –
Surveillance du
programme et
information
communiquée sur le
programme**

2.138 Des procédures de surveillance et de rapport visent à fournir de l'information qui permet de déterminer si le programme atteint ses objectifs.

2.139 Notre quatrième critère était le suivant :

Le ministère devrait avoir en place des méthodes appropriées pour mesurer et communiquer l'efficacité du programme en ce qui a trait à l'agrément et à la surveillance des installations de garderie.

2.140 Tout programme gouvernemental devrait avoir des buts et des procédures de surveillance du rendement, et le gouvernement devrait faire rapport sur l'efficacité du programme. Nous avons évalué chacun de ces aspects pour déterminer s'il était satisfait au critère.

Buts du programme

2.141 Le ministère n'a pas établi pour le programme des buts ou des cibles auxquels il peut comparer les résultats.

Recommandation

2.142 **Le ministère devrait établir pour le Programme des services de garderie des buts et des cibles auxquels il peut comparer les résultats.**

Réponse du ministère

2.143 *Le ministère entreprendra dans les 12 prochains mois l'établissement de buts et de cibles visant le Programme des services de garderie dans le cadre des normes actuelles du programme.*
[Traduction.]

Surveillance du rendement

2.144 Un système de surveillance adéquat n'a pas été établi pour le programme, les responsabilités relatives à la surveillance n'ont pas été assignées et les procédures de surveillance habituelles ne sont pas exécutées.

2.145 En l'absence de surveillance, il est possible que les problèmes du programme ne soient pas relevés (et ne soient donc pas corrigés) en temps opportun. À notre avis, les problèmes qui suivent auraient pu être évités grâce à une surveillance adéquate du programme :

- la prestation du programme ne se conforme pas entièrement aux mesures législatives;
- des incohérences sont observées dans la prestation du programme d'un bureau régional à l'autre;
- des rapports d'inspection incomplets illustrent un problème de contrôle de la qualité.

2.146 Dans son examen du programme en 1987, le Bureau du contrôleur avait relevé des faiblesses dans les procédures de surveillance visant les coordonnateurs et le processus d'agrément, y compris les

rapports d'inspection. Nos observations montrent que ces faiblesses existent toujours.

Recommandation

2.147 Le ministère devrait établir pour le Programme des services de garderie un plan de surveillance du rendement comportant des procédures de surveillance précises.

Réponse du ministère

2.148 *Le ministère est d'accord pour entreprendre dans les 12 prochains mois l'élaboration d'un plan de surveillance du rendement en bonne et due forme pour le Programme des services de garderie. Ce plan sera compatible avec les rôles et les responsabilités de surveillance de la nouvelle Division de l'élaboration et de la surveillance des programmes du ministère. [Traduction.]*

Communication d'information sur l'efficacité du programme

2.149 Comme il n'y a pas de buts pour le programme et aucune surveillance, le ministère ne reçoit pas d'information pertinente et exacte sur l'efficacité de l'inspection et sur l'agrément des installations de garderie.

2.150 Les seuls renseignements communiqués au sujet du programme, dans le rapport annuel du ministère, sont très limités et se bornent à fournir le nombre installations de garderie et de places agréées.

2.151 Le gouvernement et l'Assemblée législative ne reçoivent aucune information qui leur serait utile pour déterminer si les normes visant les garderies sont respectées et si le programme répond aux attentes.

2.152 Nous avons été déçus par le manque d'action à la suite de la directive du gouvernement datant de 1994 et intitulée *Nouvelles orientations : réformes des services de garde*, qui précisait ce qui suit :

Afin d'améliorer la qualité des services offerts par les milieux de garde à l'enfance réglementés, les modifications suivantes sont apportées : [...]

- *Élaborer une politique pour accroître le respect des normes et règlements actuels.*
- *Établir une exigence réglementaire qui oblige les exploitants à afficher sur place tout avis d'infraction afin d'informer les parents.*

2.153 Le ministère a confirmé que ces deux améliorations n'ont pas été mises en œuvre.

2.154 En omettant de donner suite aux recommandations et aux améliorations proposées, y compris celles du Bureau du contrôleur qui remontent déjà à 1987, le ministère n'a pas profité de ces occasions pour améliorer le programme et faire rapport sur les résultats.

Recommandations

2.155 Le ministère devrait faire rapport sur l'efficacité du Programme des services de garderie à l'interne et publiquement dans son rapport annuel.

2.156 Le ministère devrait examiner le rapport préparé en 1987 par le Bureau du contrôleur pour déterminer quelles constatations et quelles recommandations sont toujours pertinentes, décider des mesures à prendre et établir un plan de mise en œuvre.

2.157 Le ministère devrait examiner la directive de 1994 intitulée *Nouvelles orientations : réformes des services de garde* pour déterminer quelles orientations stratégiques à long terme sont toujours pertinentes, décider des mesures à prendre et établir un plan de mise en œuvre.

Réponse du ministère

2.158 *Tel que vous le demandez, le ministère examinera les documents pour en ressortir les recommandations pertinentes. Le ministère convient de faire rapport à l'interne et publiquement sur l'efficacité du Programme des services de garderie. [Traduction.]*

Conclusion

2.159 Il n'est pas satisfait au critère. Le ministère n'a pas de procédures appropriées pour mesurer l'efficacité du programme et en faire rapport pour ce qui est de l'agrément et de la surveillance des installations de garderie.

Sommaire

2.160 Le ministère des Services familiaux et communautaires reconnaît qu'il est important pour les installations de garderie d'offrir des soins de qualité. Il a élaboré quelque 140 normes visant les installations de garderie.

2.161 À notre avis, le Programme des services de garderie fait face à deux défis clés. Une structure décentralisée adéquate du programme doit être élaborée, et les besoins du programme en matière de croissance doivent être pris en compte.

Une structure décentralisée adéquate du programme doit être élaborée

2.162 Au moment de sa décentralisation en 1985, le programme comptait quatre membres du personnel régional et 67 installations. Le programme était de petite taille, et une structure adéquate de prestation décentralisée du programme n'a pas été établie avant que soient confiées aux bureaux régionaux des responsabilités relatives au programme. Les observations qui suivent résument les faiblesses dans la structure de prestation du programme et les problèmes qui en ont résulté.

- Il n'y a pas de communications officielles entre le ministère et les bureaux régionaux de la Santé publique du ministère de la Santé et du Bien-être et entre le ministère et le Bureau du prévôt des incendies du ministère de la Sécurité publique. Ces deux autres ministères sont chargés de l'inspection des installations de garderie, ce qui a donné lieu à des incohérences quant à la fréquence des

inspections, à la documentation reçue des différents inspecteurs et au suivi des infractions observées par les deux autres ministères.

- Le ministère n'a pas établi ni documenté de processus pour l'exécution des normes et des mesures législatives. Nous avons observé des cas dans lesquels un certificat avait été délivré à une installation de garderie alors que celle-ci ne respectait pas les normes, et des cas dans lesquels les installations de garderie fonctionnaient sans détenir un certificat valide.
- Le ministère n'a pas établi de directives et de procédures officielles pour le programme. Nous avons observé plusieurs incohérences dans la délivrance des certificats et dans l'inspection des installations de garderie.
- Il n'y a pas de surveillance officielle du programme. Il s'ensuit des situations de non-respect des mesures législatives, des besoins de formation non satisfaits et un contrôle de la qualité inadéquat.
- La communication d'information au sujet du programme fait défaut. Il s'ensuit que le gouvernement et l'Assemblée législative ne savent pas si les normes visant les garderies sont observées et si le programme a une incidence positive.
- Des occasions d'améliorer la prestation du programme n'ont pas été saisies.

2.163 Il ne fait aucun doute que la correction de telles faiblesses améliorera le programme.

Les besoins du programme en matière de croissance doivent être pris en compte

2.164 Le programme affiche une croissance considérable depuis 1985, année de la mise en œuvre des normes et de la décentralisation du programme. Au 31 mars 2002, il y avait dans la province 359 installations de garderie agréées, soit 292 de plus qu'en 1985 pour une hausse de 436 %. Les observations qui suivent semblent montrer que la gestion de la croissance du programme par le ministère est déficiente.

- Le nombre d'installations de garderie au sein du programme ne cesse de croître, mais pas les ressources humaines assignées au programme.

Les effectifs du ministère assignés au programme ont augmenté jusqu'en 1994; il n'y a toutefois pas eu d'autres augmentations depuis. Tandis que le nombre de postes de coordonnateur est demeuré le même, le nombre d'installations de garderie devant faire l'objet de renouvellements annuels et d'une surveillance continue s'est accru de 56 % depuis 1994. Plusieurs des coordonnateurs à qui nous avons parlé nous ont dit être submergés de travail. Des coordonnateurs ont

exprimé leur inquiétude devant les risques accrus que courent les enfants en raison du manque de temps que les coordonnateurs peuvent passer dans les installations.

Il n'y a eu aucun changement dans le nombre d'employés du bureau central affecté au programme depuis 1985. Il n'y a qu'un membre du personnel du bureau central affecté au programme, et cette personne a aussi des responsabilités relatives à d'autres programmes en plus du Programme des services de garderie.

Comme nous l'avons mentionné, les 11 personnes chargées du Programme des services de garderie assument toutes des responsabilités relatives à d'autres programmes aussi. Cela signifie qu'elles ne peuvent consacrer qu'une fraction de leur temps à l'inspection des installations de garderie, à la délivrance des certificats, à l'examen des plaintes, à la prestation de conseils aux installations de garderie et à toutes les autres tâches qu'implique le Programme des services de garderie.

- Ni le programme, ni la prestation du programme n'ont été modifiés, pas plus que les mesures législatives.
- Nous avons analysé la charge de travail par rapport aux installations de garderie affectées aux coordonnateurs dans chacune des huit régions. Alors que tous les coordonnateurs ont les mêmes responsabilités, on constate des écarts considérables dans le nombre d'installations de garderie affecté à chacun.

Le nombre moyen d'installations de garderie par poste de coordonnateur varie entre 23 et 57. (Si l'on prend le total pour la province, le nombre moyen d'installations de garderie par poste de coordonnateur est 42.) Nous avons aussi constaté que, bien que les régions d'Edmundston et de Campbellton aient environ le même nombre d'installations de garderie agréées, soit 23 et 21 respectivement, la région d'Edmundston a un poste complet, alors que la région de Campbellton a un demi-poste.

2.165 Il semble que le ministère n'assure pas une gestion adéquate de la croissance du programme, puisqu'il n'y a eu aucun changement dans les attentes et dans les ressources du programme depuis 1994.

Recommandation

2.166 Le ministère devrait de nouveau examiner le nombre nécessaire de postes de coordonnateurs des services de garderie ainsi que la justification de leur affectation aux huit bureaux régionaux. Le ministère devrait apporter les changements nécessaires pour veiller à ce que les ressources affectées aux bureaux régionaux soient suffisantes.

Réponse du ministère

2.167 Le ministère examinera de nouveau les besoins et les affectations en matière de personnel. [Traduction.]

Conclusion

2.168 Bien que le ministère des Services familiaux et communautaires ait effectivement établi des processus pour l'agrément et l'inspection des installations de garderie, nous sommes d'avis que ces processus ne sont pas adéquats et ne réussissent pas toujours à assurer la conformité aux mesures législatives et aux normes de la province en matière d'installations de garderie.

2.169 Les mesures législatives offrent un mécanisme approprié pour protéger les enfants qui fréquentent les installations de garderie agréées. Elles prévoient que toutes les installations de garderie doivent être agréées et respecter le règlement et les normes avant leur agrément. De plus, elles précisent qu'il est illégal pour une installation de garderie de fonctionner sans agrément. Lorsqu'un certificat d'agrément est délivré sans que soit assurée la conformité au règlement et aux normes, le système ne fonctionne plus. Lorsque les installations de garderie peuvent fonctionner sans avoir un certificat d'agrément valide, le système ne fonctionne plus. Lorsque le système ne fonctionne plus, le public est desservi, car les enfants qui fréquentent les installations de garderie ne reçoivent pas la protection qui est promise.

2.170 Les mesures législatives et les normes ont été établies pour assurer une certaine qualité en matière de services de garderie. Si les processus d'agrément et d'inspection n'assurent pas la conformité, alors la qualité attendue et requise ne peut être atteinte. Nous avons formulé plusieurs recommandations qui, à notre avis, aideront le ministère à faire en sorte que les mesures législatives soient observées et que des services de garderie de qualité soient fournis.