
Projet de loi n° 95
*Loi favorisant l'équité dans l'accès aux
services de garde éducatifs à l'enfance
subventionnés dispensés par les titulaires
de permis*

Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec

RÉDACTION

Virginie Godin
Conseillère
Direction du développement et de l'intervention stratégique

COLLABORATION

Nathalie Bolduc
Conseillère
Direction du développement et de l'intervention stratégique

Mélissa Lord-Gauthier
Coordonnatrice de l'intervention stratégique
Direction du développement et de l'intervention stratégique

Augustin Décarie
Analyste-conseil
Direction de l'évaluation, des analyses et des statistiques

Josiane Corbeil
Conseillère experte aux services à la population
Direction des services à la population et des services administratifs

Sabrina Collin
Conseillère juridique
Secrétariat général, communications et affaires juridiques

SUPERVISION

Florence Bergeron
Directrice du développement et de l'intervention stratégique

RÉVISION LINGUISTIQUE ET MISE EN PAGE

Thérèse Désormeaux

DATE

Le 5 mai 2025

APPROBATION

Daniel Jean
Directeur général

Sous réserve de l'approbation du conseil d'administration de l'Office

RÉFÉRENCE SUGGÉRÉE

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC 2025. *Projet de loi n° 95 Loi favorisant l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis : Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, 24 p.

L'Office des personnes handicapées du Québec (Office) est un organisme gouvernemental qui contribue à accroître la participation sociale des personnes handicapées.

À cette fin, il exerce une combinaison unique de fonctions :

- Il conduit des travaux d'évaluation et de recherche sur la participation sociale des personnes handicapées au Québec donnant lieu à des recommandations basées sur l'analyse de données fiables;
- Il conseille le gouvernement, les ministères, les organismes publics et privés ainsi que les municipalités sur toute initiative publique pouvant avoir une incidence sur la participation sociale des personnes handicapées;
- Il concerte les partenaires et collabore avec les organisations concernées dans la recherche de solutions efficaces et applicables pour réduire les obstacles à la participation sociale des personnes handicapées;
- Il offre des services directs aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches.

L'expertise de l'Office s'appuie notamment sur son conseil d'administration, lequel est composé de seize membres ayant le droit de vote, y compris le directeur général, nommés par le gouvernement. La majorité sont des personnes handicapées ou des membres de leur famille. Quatre autres personnes sont nommées après consultation des syndicats, du patronat, des ordres professionnels directement impliqués dans les services aux personnes handicapées et des organismes de promotion les plus représentatifs. Sont aussi membres, sans droit de vote, les sous-ministres des principaux ministères impliqués dans les services aux personnes handicapées.

Les personnes handicapées

Une personne handicapée, au sens de l'article 1 de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, est « toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes ». La définition de « personne handicapée » s'applique à toute personne ayant une déficience, que ce soit un enfant, un adulte ou une personne aînée. En ce qui a trait à l'incapacité, celle-ci doit être significative et persistante. Elle peut être présente depuis la naissance ou acquise au cours de la vie. Certaines apparaissent avec l'avancement en âge. L'incapacité peut être motrice, intellectuelle, liée à la parole, visuelle, auditive ou associée à d'autres sens. Elle peut être reliée à une structure ou à une fonction du système organique, ce qui inclut les troubles envahissants du développement et les troubles graves de santé mentale. Les incapacités sont donc très variables, tant par leur nature que par leur gravité et leur durée.

Une population de plus en plus nombreuse

Les personnes handicapées ne représentent pas un groupe marginal, bien au contraire. En 2022, environ 1 422 020 personnes de 15 ans et plus ont une incapacité, ce qui représente 21,0 % des Québécoises et des Québécois (Statistique Canada, 2023).

Cette proportion est en croissance au sein de la population québécoise. En effet, le taux d'incapacité des personnes de 15 ans et plus a augmenté de près de cinq points de pourcentage par rapport à 2017, alors qu'il était de 16,1 %.

Le taux d'incapacité chez les enfants est également en augmentation. Selon les données du recensement de 2021, 19,2 % des personnes de moins de 18 ans sont

susceptibles d'avoir une incapacité, alors que ce taux était de 16,4 % en 2016 (Statistique Canada, 2024)¹.

¹ Le recensement fournit de l'information sur le nombre de personnes qui ont de la difficulté à effectuer leurs activités de la vie quotidienne, et dont les activités sont réduites par une condition physique ou mentale à long terme ou un autre problème de santé chronique. Les questions utilisées peuvent générer un grand nombre de faux positifs, et inclure par exemple des personnes ayant une incapacité temporaire. En l'absence de données sur les enfants ayant une incapacité au Québec, l'Office a fait sciemment le choix d'utiliser les questions filtres du recensement de 2016 afin de pouvoir dresser un portrait de la population des enfants avec incapacité au Québec.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
COMMENTAIRES.....	3
NOUVELLE POLITIQUE D'ADMISSION	3
<i>Encadrement de la nouvelle politique d'admission</i>	4
<i>Recours possibles</i>	5
<i>Services de garde spécialisés</i>	6
NOUVEAU PORTAIL D'INSCRIPTION	7
<i>Accessibilité du Portail d'inscription</i>	8
<i>Enfants présentant des besoins particuliers</i>	8
<i>Accès aux données</i>	10
CONDITIONS FAVORABLES À L'INTÉGRATION DES ENFANTS HANDICAPÉS	11
<i>Engagement envers l'inclusion</i>	11
<i>Formation du personnel</i>	13
<i>Ressources disponibles</i>	15
<i>Accessibilité des lieux</i>	17
CONCLUSION	19
ANNEXE I LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	20
MÉDIAGRAPHIE	23

LISTE DES ACRONYMES ET DES SIGLES

Office	Office des personnes handicapées du Québec
RSSS	Réseau de la santé et des services sociaux
SGEE	Service de garde éducatif à l'enfance

INTRODUCTION

Par le projet de loi n° 95, *Loi favorisant l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis*, la ministre de la Famille, madame Suzanne Roy, souhaite faciliter l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) et s'assurer qu'une place subventionnée ne puisse être octroyée en raison de la langue d'un enfant, de sa culture ou de sa religion.

Afin d'offrir aux familles québécoises un meilleur accès aux SGEE, le projet de loi n° 95 propose l'adoption d'une politique d'admission nationale et uniforme à laquelle les installations subventionnées pourront adhérer. Reposant sur les principes d'égalité des chances, de mixité sociale et de conciliation famille-travail-études, seuls six critères de priorisation seraient désormais permis. Un de ces critères concerne plus spécifiquement les « enfants présentant des besoins particuliers ».

Ce projet de loi interpelle l'Office des personnes handicapées du Québec en raison des impacts anticipés que certaines de ses dispositions sont susceptibles d'avoir sur les enfants handicapés et leur famille. Rappelons que l'accès aux SGEE constitue un enjeu important pour de nombreuses familles québécoises, notamment en raison du nombre limité de places disponibles. Ces difficultés d'accès sont par ailleurs exacerbées pour les parents d'enfants handicapés, ces enfants faisant face à certaines barrières supplémentaires, bien qu'ils comptent parmi ceux qui ont le plus besoin d'accéder à un SGEE afin de favoriser leur développement ainsi que leur réussite éducative.

De manière globale, l'Office accueille favorablement les intentions du ministère de la Famille de s'assurer qu'au moins la moitié des places disponibles dans les centres de la petite enfance et les garderies subventionnées soit accessible à tous les enfants, sans égard à leur situation. Ces visées s'inscrivent notamment en cohérence avec l'un des résultats attendus de la politique gouvernementale *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité* (2009), qui est d'accroître, dans des conditions équivalentes à celles des autres enfants, la participation des enfants handicapés dans les SGEE.

L'Office salue donc les orientations générales du projet de loi à l'étude, mais estime toutefois important de soulever certains enjeux dans la mise en œuvre des dispositions prévues afin de s'assurer que ces dernières favorisent la réponse aux besoins des enfants handicapés et leur famille.

Par ce mémoire, l'Office entend ainsi porter à l'attention de la Commission des relations avec les citoyens certaines considérations et formuler des recommandations rattachées notamment à la mise en œuvre de la nouvelle politique d'admission et du nouveau Portail d'inscription, ainsi que la mise en place de certaines conditions favorables à l'intégration des enfants handicapés en SGEE.

Nouvelle politique d'admission

En 2021, le gouvernement du Québec s'est engagé, dans son Grand chantier pour les familles (Gouvernement du Québec, 2022), à remettre l'égalité des chances au cœur de son action. Le nouveau processus d'attribution des places en SGEE proposé par le projet de loi s'inscrit donc en cohérence avec cet engagement. Il est ainsi prévu que seules six priorités d'admission pourront être retenues dans le cadre de la politique d'admission, en fonction desquelles une installation pourra allouer, si elle le souhaite, un maximum de 50 % de ses places. Les autres enfants, incluant les enfants handicapés, devront être admis sans égard aux critères de priorisation.

Le nouveau critère de priorisation proposé relativement aux « enfants présentant des besoins particuliers » fait écho à certaines des recommandations antérieures de l'Office concernant l'accès aux SGEE. En effet, en 2021, l'Office recommandait notamment au ministère de la Famille :

- de mettre en place des mesures qui permettront de lever les obstacles à l'intégration des enfants handicapés dans les SGEE, et ce, afin de leur permettre un accès équivalent à ces services;
- de définir et d'imposer des critères de priorisation dans les politiques d'admission pour accroître l'intégration des enfants handicapés dans les SGEE (Office, 2021a).

L'Office considère qu'il s'agit d'une avancée intéressante pour favoriser l'accès des enfants handicapés aux SGEE. Soulignons les nombreux bénéfices possibles que peut représenter la fréquentation d'un SGEE pour ces enfants, notamment une intervention dès la petite enfance permettant le repérage de difficultés et la mise en place d'interventions appropriées pour les soutenir dans toutes les sphères de leur développement : cognitif, langagier, moteur, social et affectif. L'accès à ces services leur permet notamment d'être en contact avec d'autres enfants, d'acquérir des habiletés

et des compétences sociales et de développer leur autonomie, ce qui favorise par la suite leur intégration à l'école.

Bien que l'Office accueille favorablement la nouvelle politique d'admission proposée, il considère que certaines des dispositions prévues pourraient comporter des enjeux dans leur application. Il semble donc pertinent de leur accorder une attention plus particulière.

Encadrement de la nouvelle politique d'admission

Le projet de loi confirme le rôle de la ministre de la Famille à titre d'administratrice du nouveau guichet unique, ce qui devrait favoriser la gestion du ministère quant au processus d'attribution des places en SGEE et faciliter son suivi. Ainsi, dans l'éventualité où les critères de priorisation ne sont pas respectés ou qu'un établissement tente de les contourner, la ministre se donne le droit d'imposer des amendes, de suspendre ou de révoquer son permis. Les SGEE ne voulant pas se conformer aux nouvelles règles devront renoncer à leur financement.

En plus de ces dispositions, l'Office considère essentiel que soient prévus dès maintenant les mécanismes de surveillance à mettre en place pour s'assurer du respect de la nouvelle politique d'admission nationale par l'ensemble des SGEE. À titre d'exemple, il serait pertinent d'apporter plus de précisions, en amont, quant aux moyens qui seront déployés pour effectuer le suivi, les personnes qui seront mandatées à cet effet, etc.

Afin de s'assurer que tous les enfants admis dans les SGEE obtiennent une place par le biais du nouveau guichet unique, et que toutes les étapes soient respectées, l'Office considère que la surveillance du processus d'admission devrait se faire minimalement sur une base annuelle. Évidemment, le processus de reddition de comptes à mettre en place devra prendre en considération les orientations gouvernementales actuelles en termes d'allègements administratifs. Si ce n'est déjà envisagé, il pourrait être pertinent d'explorer la possibilité d'automatiser certains processus de vérification, par exemple en mettant à profit certaines fonctionnalités du guichet.

L'Office recommande :

Recommandation 1 : de prévoir des mécanismes de surveillance afin d'assurer le respect de l'application de la nouvelle politique nationale d'admission par tous les services de garde éducatifs à l'enfance et d'effectuer une reddition de comptes annuelle à cet effet.

Recours possibles

Le projet de loi introduit l'obligation pour un titulaire de permis de conserver une copie de la documentation des démarches effectuées pour joindre le parent lors d'un référencement ainsi que de la correspondance transmise au parent relativement au refus de l'admission d'un enfant. Le ministère de la Famille considère que cette mesure devrait permettre de résoudre plus rapidement les plaintes, en plus de faciliter les suivis. Bien que l'Office salue ces dispositions, qui favorisent plus de transparence, il constate que les recours possibles pour les parents en cas de refus d'admission demeurent limités, au-delà du processus de traitement des plaintes en vigueur.

Considérant que l'accueil d'un enfant handicapé peut nécessiter la mise en place de différentes mesures d'adaptation, ce qui peut parfois représenter un défi pour certains SGEE, le ministère de la Famille devrait profiter de la mise en œuvre de la nouvelle politique d'admission pour mieux outiller l'ensemble des SGEE au sujet du respect des droits des enfants handicapés et de la notion d'accommodement raisonnable au regard de l'accès aux milieux de garde, en vertu notamment de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* (Gouvernement du Québec, 1975).

Par ailleurs, l'Office considère que les cas de refus d'admission devraient demeurer exceptionnels et qu'une vérification des justifications fournies par les SGEE dans de telles situations s'avère importante. C'est pourquoi il recommande d'assurer la mise en place d'un mécanisme systématique de révision des refus. En plus de renforcer le respect du processus d'admission, ce mécanisme de révision permettrait de mieux comprendre les motifs récurrents de refus afin de pouvoir mettre en place des mesures favorisant l'intégration des enfants handicapés en SGEE.

Dans une perspective d'amélioration continue, il pourrait aussi être pertinent d'envisager la révision du processus de traitement des plaintes pour le rendre plus accessible, plus neutre et plus efficace, afin de mieux répondre aux besoins des parents qui seraient insatisfaits au regard du processus d'attribution des places. Par ailleurs, la révision du processus de traitement des plaintes permettrait au ministère d'intervenir plus facilement dans diverses situations dépassant les seuls enjeux d'accès aux places, puisque certains défis et situations plus complexes peuvent survenir à tout moment du parcours d'un enfant en SGEE.

L'Office recommande :

Recommandation 2 : de mieux outiller les services de garde éducatifs à l'enfance sur la notion d'accommodement raisonnable, de mettre en place un mécanisme de révision systématique des cas de refus d'admission et, dans une perspective d'amélioration continue, de réviser le processus de traitement des plaintes actuel.

Services de garde spécialisés

En vertu de la nouvelle politique d'admission, un SGEE pourrait choisir d'admettre des enfants ayant une incapacité spécifique, déterminée en fonction d'une expertise particulière. Le projet de loi prévoit également une possible dérogation permettant à un SGEE, par exemple, d'admettre jusqu'à 100 % des enfants en fonction du critère de priorisation des « enfants présentant des besoins particuliers », semblant ainsi ouvrir la porte à la formation de groupes distincts ou au développement de services de garde spécialisés. Ces dispositions semblent toutefois entrer en contradiction avec un des objectifs du projet de loi visant à favoriser une offre de services contribuant à la mixité sociale.

Le principe de mixité sociale joue un rôle très important dans le développement des enfants handicapés, qui feraient davantage d'apprentissages dans un SGEE que s'ils restent dans leur famille ou en contact exclusif avec des pairs qui présentent également des incapacités (Dionne, C. et N. Rousseau, 2006). Rappelons également que l'inclusion des enfants handicapés peut également être bénéfique pour tous les tout-petits qui fréquentent les milieux de garde, leur permettant de s'ouvrir aux autres et

de vivre des expériences enrichissantes, ainsi que pour les parents des enfants handicapés et le personnel éducateur qui œuvre auprès des enfants. Il s'agit d'ailleurs de l'une des orientations du Programme éducatif *Accueillir la petite enfance* (Gouvernement du Québec, 2019), qui précise que les SGEE doivent déployer des efforts raisonnables pour inclure un enfant handicapé lorsque les parents sollicitent une place dans leur établissement.

En contexte de rareté de main-d'œuvre, l'Office est sensible au fait que la création de groupes distincts ou de SGEE spécialisés puisse interpeller certains acteurs du réseau, qui souhaiteraient par exemple regrouper certaines ressources. Cependant, il est primordial que cette possibilité soit considérée uniquement sous l'angle du meilleur intérêt de l'enfant et dans le respect du libre-choix des parents. Cette décision doit également être prise en faisant abstraction de toute contrainte organisationnelle, logistique ou de disponibilité des services.

L'Office invite donc à la prudence quant à la possibilité de mettre en place des groupes distincts ou encore des services de garde spécialisés et rappelle l'importance de placer la réponse aux besoins de chaque enfant au cœur du processus décisionnel. Il sera ainsi important de définir des balises claires pour bien encadrer le recours à ces dispositions afin de s'assurer qu'elles n'entraînent pas d'effets ségrégatifs. L'Office encourage également le ministère à effectuer un suivi régulier auprès des SGEE pour s'assurer du respect de ces orientations.

L'Office recommande :

Recommandation 3 : de privilégier officiellement l'intégration des enfants handicapés dans les groupes réguliers et de mettre en place des balises claires afin d'encadrer le recours à une dérogation permettant le développement de services de garde éducatifs à l'enfance spécialisés.

Nouveau Portail d'inscription

La mise en œuvre de ce projet de loi est liée de près au déploiement du nouveau Portail d'inscription aux SGEE et à son fonctionnement efficient.

Accessibilité du Portail d'inscription

Il s'avère donc essentiel de s'assurer que le Portail d'inscription lui-même ainsi que toute documentation disponible à ce sujet tiennent compte de la politique gouvernementale *L'accès aux documents et aux services offerts au public pour les personnes handicapées* (Gouvernement du Québec, 2007), ainsi que des meilleurs standards et pratiques en termes d'accessibilité web.

Par ailleurs, il est prévu que l'accès au futur Portail d'inscription aux SGEE se fasse au moyen du Service d'authentification gouvernementale, ce qui pourrait poser des défis supplémentaires en termes d'accessibilité. En effet, les procédures d'accès comprenant plusieurs étapes peuvent présenter un certain niveau de complexité. Plusieurs personnes, incluant des personnes handicapées, pourraient ainsi avoir besoin d'aide pour compléter l'inscription de leur enfant.

Dans ce contexte, l'Office rappelle qu'il sera important de prévoir la mise en place de mesures pour les personnes qui nécessitent un accompagnement dans l'utilisation de ces services en ligne, en offrant par exemple la possibilité de recevoir une aide plus personnalisée par le biais d'une ligne téléphonique facilement accessible.

L'Office recommande :

Recommandation 4 : de veiller à ce que le Portail d'inscription ainsi que toute documentation disponible soient accessibles et tiennent compte notamment de la politique gouvernementale *L'accès aux documents et aux services offerts au public pour les personnes handicapées* et de mettre en place l'accompagnement nécessaire pour les personnes qui ont besoin d'aide pour utiliser ces services en ligne.

Enfants présentant des besoins particuliers

Parmi les « enfants présentant des besoins particuliers » identifiés dans le Portail, le projet de loi prévoit qu'un SGEE pourra également choisir de prioriser tous les enfants ayant des besoins particuliers, les enfants ayant une incapacité spécifique (déterminée en fonction d'une expertise particulière) ou les enfants ayant des besoins particuliers référés par un organisme tiers qui agit dans une perspective d'anticipation des mesures

qui pourraient être requises afin de permettre leur intégration. Dans tous les cas, cette priorisation nécessitera qu'un professionnel de la santé soit intervenu relativement à l'enfant priorisé.

Selon les renseignements dont dispose l'Office, le critère « enfants présentant des besoins particuliers » sera déclaré par le parent au moment de l'inscription de l'enfant au Portail et la validation sera effectuée ultérieurement, au moment du référencement vers un SGEE. Ce critère n'étant pas défini clairement dans le projet de loi, il semble avoir été dicté dans un souci d'harmonisation avec la terminologie utilisée dans des documents de nature administrative. L'Office souligne néanmoins l'importance de bien le définir dans le Portail, afin de s'assurer d'une compréhension commune de tous les parents au moment de l'inscription de leur enfant. À titre d'exemple, afin de dissiper toute confusion, il serait pertinent de clarifier si des enfants n'ayant pas de diagnostic ou des enfants qui sont en attente d'un diagnostic peuvent être inclus dans ce critère.

Par souci de clarté, il en va de même en ce qui concerne les autres concepts entourant ce critère. Ainsi, les informations quant à l'intervention d'un professionnel de la santé devraient être présentées clairement. Afin de favoriser l'accès des enfants handicapés aux places qui leur sont réservées, les démarches à effectuer préalablement auprès d'un professionnel ainsi que l'ensemble de la documentation à fournir lors de l'inscription au SGEE devraient être précisées dès le départ aux parents. Certains facteurs tels que les difficultés d'accès à un professionnel de la santé ainsi que la complexité du processus de détection ou de diagnostic devraient également être pris en considération.

Considérant que les parents inscriront possiblement leur enfant au guichet le plus tôt possible, parfois même dès la naissance, il serait également pertinent de prévoir la mise à jour du profil de l'enfant une fois l'inscription à la liste d'attente complétée. En effet, il se pourrait que les incapacités de l'enfant ne soient pas encore connues au moment de l'inscription. L'enfant étant en développement, sa situation et ses besoins peuvent évoluer. Durant l'attente d'une place, de même qu'au moment du référencement vers un SGEE, il semble nécessaire que le parent puisse ajouter ou

retirer un critère de priorisation, au besoin, ou qu'il puisse soumettre des informations complémentaires visant à bonifier sa demande.

Par souci de transparence, il serait également judicieux de fournir aux parents plus d'explications quant à l'application concrète des critères de priorisation et au fonctionnement de l'algorithme permettant l'attribution des places. Également, afin d'orienter efficacement les parents d'un enfant handicapé vers les ressources appropriées, il serait pertinent de présenter dans le guichet certaines informations à leur intention, par exemple des renseignements sur le processus de prise de rendez-vous avec un professionnel de la santé ou sur les programmes, mesures et services destinés aux enfants handicapés.

L'Office recommande :

Recommandation 5 : de définir clairement le critère de priorisation « enfants présentant des besoins particuliers » dans le cadre du projet de loi et dans le Portail d'inscription aux services de garde éducatifs à l'enfance.

Accès aux données

La mise en œuvre du Portail d'inscription pourrait s'arrimer avec la mise en place de modalités de collecte de données sur l'intégration des enfants handicapés en SGEE, permettant de mieux connaître et comprendre leurs besoins, les obstacles qu'ils rencontrent dans leur accès aux SGEE, etc. La présence d'une liste d'attente centralisée, facilitant l'extraction et la compilation de données, représente en effet l'occasion pour le ministère de la Famille de recueillir plus d'informations à ce sujet.

À titre d'exemple, l'Office suggère de colliger des données sur le nombre d'enfants handicapés en attente d'une place en SGEE, le nombre d'enfants handicapés admis dans les SGEE, leur répartition dans le réseau, la durée moyenne d'attente avant l'obtention d'une place, etc. En plus de ces indicateurs, il serait pertinent de mesurer l'écart du taux de placement des enfants handicapés par rapport aux enfants sans incapacité ainsi que la variation du taux de placement des enfants handicapés entre les types de SGEE. Certaines de ces données pourraient être diffusées sur une base

annuelle, afin de pouvoir dégager un portrait plus clair de la situation au sein du réseau, de pouvoir en suivre l'évolution et, possiblement, d'orienter la prise de décisions.

D'autre part, il pourrait aussi être intéressant de consulter les parents d'enfants handicapés inscrits dans les SGEE par le biais du Portail, au moyen par exemple d'un sondage, afin de mieux connaître leur satisfaction au regard de l'intégration de leur enfant en milieu de garde, ce qui permettrait d'offrir un éclairage complémentaire au portrait statistique obtenu.

L'Office recommande :

Recommandation 6 : de prévoir des modalités de collecte de données concernant l'intégration des enfants handicapés en services de garde éducatifs à l'enfance par le biais du nouveau Portail d'inscription et de rendre certaines de ces données publiques annuellement.

Conditions favorables à l'intégration des enfants handicapés

Axé principalement sur l'accès aux SGEE, le projet de loi offre des avancées intéressantes pour les enfants handicapés, mais il demeure important de rappeler que l'intégration se vit sur plusieurs années. Ainsi, au-delà de favoriser l'accès à une place, il est nécessaire de s'assurer que chaque enfant handicapé puisse bénéficier des services essentiels à son intégration et à son développement global, et ce, durant tout son parcours en milieu de garde. L'Office émet donc ici certaines recommandations ciblées qui permettront de favoriser l'intégration et le maintien des enfants handicapés dans les SGEE.

Engagement envers l'inclusion

Dans le cadre du projet de loi, chaque SGEE pourra choisir d'appliquer les critères de priorisation d'admission au sein de son installation ou non. Certains SGEE décideront peut-être de ne pas adopter le critère de priorisation des « enfants présentant des besoins particuliers ». Dans l'allocution prononcée dans le cadre des consultations

particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 95, le Vérificateur général du Québec (VGQ, 2025) souligne le risque que la sous-représentation dans les SGEE perdure pour les enfants présentant des besoins particuliers si la priorisation n'est pas obligatoire. Actuellement, il est donc difficile d'anticiper les effets qu'aura le projet de loi sur le nombre d'enfants handicapés qui seront effectivement intégrés dans les SGEE. Rappelons que les besoins sont grands, car selon les dernières données tirées du Recensement de 2021 (Office, portrait à paraître), 6,4 % des enfants de 0 à 4 ans ont une incapacité au Québec, ce qui représente environ 26 910 enfants.

À défaut de rendre la priorisation obligatoire, afin de susciter l'adoption volontaire du critère « enfants présentant des besoins particuliers », il sera essentiel que le ministère de la Famille poursuive, auprès des SGEE, ses efforts de sensibilisation à l'importance de l'inclusion des enfants handicapés. Pour aller plus loin, l'Office considère que des incitatifs spécifiques à l'adoption du critère de priorisation devraient être réfléchis pour encourager plus de SGEE à accueillir prioritairement ces enfants.

Quand un SGEE s'engage envers l'inclusion des enfants handicapés, et se dote de certains moyens à cet effet, comme l'adoption d'une politique d'inclusion, cela permet à toutes les personnes éducatrices de développer une vision commune de l'intervention auprès de ces enfants. Or, selon *l'Enquête provinciale sur les pratiques inclusives en milieux de garde* (Dionne, C. et autres, 2022), un peu plus de la moitié (52 %) du personnel d'encadrement des milieux de garde ayant participé à l'étude rapporte que son milieu n'a pas défini de politique d'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers/enfants handicapés. De plus, la mise en place d'une démarche de planification des services, tels que le plan d'intégration ou une démarche de plan de services, lorsque requis, constitue un moyen reconnu pour faciliter l'intégration et assurer le maintien des enfants handicapés dans les SGEE. Dans une perspective inclusive, bien que cela ne soit pas obligatoire actuellement, le ministère de la Famille pourrait outiller les SGEE afin de les encourager et les soutenir dans l'adoption de ces pratiques.

Pour envoyer un message gouvernemental fort au regard de l'importance de l'inclusion, l'Office est d'avis que le ministère de la Famille devrait minimalement

exiger, de la part de chacun des SGEE subventionnés, un engagement formel envers l'inclusion des enfants handicapés. Ce dernier pourrait prendre la forme d'une déclaration, d'une politique d'inclusion, etc., et devrait s'accompagner d'un soutien adéquat à sa réalisation.

L'Office recommande :

Recommandation 7 : de rendre obligatoire pour chaque service de garde éducatif à l'enfance l'adoption d'un engagement public envers l'inclusion des enfants handicapés et d'offrir le soutien nécessaire à la mise en œuvre de celui-ci.

Formation du personnel

Considérant une augmentation possible du nombre de places attribuées à des enfants handicapés, la formation du personnel éducateur s'avère un élément essentiel pour faciliter l'intégration de ces enfants en SGEE, notamment par l'amélioration de la qualité des interventions auprès d'eux.

Bien que la formation soit un facteur important pour favoriser la qualité éducative, il convient de mentionner que certaines lacunes ont été documentées à cet effet. Selon *l'Enquête provinciale sur les pratiques inclusives en milieux de garde* (Dionne, C. et autres, 2022), plus de la moitié des personnes éducatrices ayant participé à l'étude estiment que leur formation initiale ne les a pas suffisamment préparées à intervenir auprès d'enfants ayant des besoins particuliers, ce qui met notamment en lumière la pertinence d'améliorer la formation initiale, ainsi qu'à plus court terme, d'investir dans la formation continue. À cet égard, l'Office a déjà recommandé de voir à la bonification de la formation des éducatrices en services de garde afin que des exigences sur l'acquisition de compétences sur le développement et l'intervention auprès des enfants handicapés soient intégrées (Office, 2021a). Il a également recommandé de prendre des mesures pour améliorer la formation initiale et continue du personnel des services de garde afin de favoriser l'intégration des enfants handicapés et d'établir des indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre de ces mesures (Office, 2021b).

En plus de ces considérations concernant la formation, la présence de personnel non qualifié dans les SGEE représente un défi supplémentaire pour l'accueil des enfants handicapés, car en l'absence d'une obligation de formation initiale ou continue, rien ne garantit que le personnel dispose des ressources nécessaires pour soutenir leur développement global et leur intégration, notamment par la mise en place d'environnements inclusifs.

Au cours des prochaines années, il apparaît donc essentiel de poursuivre l'amélioration de la formation initiale, mais aussi de miser sur la formation continue afin d'habiller le personnel éducateur à mieux intervenir auprès des enfants handicapés. En outre, une meilleure formation pourrait aussi contribuer à la valorisation de la profession et à favoriser la rétention du personnel. Il importe donc d'instaurer des balises claires concernant la formation attendue et de prévoir un financement à cette fin.

Dans le contexte actuel où il ne s'avère pas toujours possible de libérer le personnel pour lui permettre de participer à des activités de développement, il sera important de faire preuve de souplesse dans la mise en place de solutions en réponse aux besoins de formation dans le réseau. Par exemple, un accompagnement personnalisé par des ressources spécialisées, comme du personnel en éducation spécialisée ou de soutien pédagogique, pourrait être envisagé. Un sondage auprès du personnel des SGEE permettrait de mieux connaître leurs besoins d'accompagnement.

Bien que cela ne relève pas entièrement du ministère de la Famille, il pourrait aussi être pertinent d'établir un partenariat avec le réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) et de faire appel à du personnel professionnel (ergothérapeutes, orthophonistes, psychoéducateurs, etc.) afin d'offrir de l'accompagnement au développement de compétences et des activités de transfert de connaissances directement dans les SGEE. Un soutien-conseil pourrait aussi être offert par le personnel intervenant du RSSS, notamment sur les approches à adopter et les interventions à appliquer dans certaines situations.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les directions des SGEE, par leur leadership, jouent un rôle essentiel dans l'intégration harmonieuse des enfants

handicapés. Pour accompagner la mise en service du Portail d'inscription, il semble opportun de mettre sur pied une formation afin d'informer les gestionnaires du fonctionnement de ce nouveau guichet unique, et par la même occasion, de les sensibiliser et les outiller au regard de l'inclusion des enfants handicapés, notamment en ce qui concerne les mesures d'accessibilité à mettre en place ainsi que la planification individualisée et coordonnée des services pour mieux répondre aux besoins de ces enfants.

Pour favoriser le partage de connaissances sur l'intervention auprès des enfants handicapés, il est également suggéré au ministère de la Famille d'envisager la diffusion d'une publication annuelle, ou même d'un événement annuel de type webinaire, lequel pourrait être accessible à l'ensemble du personnel des SGEE en visionnement différé. Dans une perspective complémentaire, l'Office peut également offrir sa collaboration au développement d'outils d'information destinés au personnel éducateur.

L'Office recommande :

Recommandation 8 : de déployer les moyens nécessaires, en considérant les défis actuels dans le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance, pour offrir à l'ensemble du personnel éducateur une formation continue afin de mieux l'outiller à intervenir auprès des enfants handicapés et d'effectuer un suivi à cet effet.

Recommandation 9 : de mettre sur pied une formation à l'intention des directions des services de garde éducatifs à l'enfance portant sur l'inclusion des enfants handicapés et la planification individualisée et coordonnée des services.

Ressources disponibles

En plus de favoriser l'accès à une place en SGEE, il est nécessaire de s'assurer que chaque enfant handicapé puisse bénéficier des ressources humaines et matérielles nécessaires à son intégration et à son développement global, et ce, durant tout son parcours en milieu de garde. Dans un contexte où les ressources financières sont limitées, il s'avère pertinent de réitérer l'importance que le financement nécessaire soit disponible en amont pour accueillir les enfants handicapés en fonction de leurs besoins.

Ce financement peut servir à offrir des services supplémentaires que peut requérir l'intégration de ces enfants, par exemple l'accompagnement, ou des environnements physiques adaptés.

En 2020, le Vérificateur général du Québec (VGQ, 2020) constatait que le ministère de la Famille « n'a aucune assurance que les allocations accordées aux services de garde subventionnés pour faciliter l'accès ou l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers sont utilisées adéquatement et ont l'effet escompté ». Il semble en effet que le ministère ne procède pas à l'évaluation de l'ensemble des mesures d'intégration des enfants handicapés dans les SGEE. À cet effet, l'Office recommandait notamment, en 2021, de documenter l'utilisation du Volet A de l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé (maintenant l'allocation pour l'intégration en service de garde) par les SGEE pour identifier des leviers afin d'améliorer la réponse aux besoins des enfants handicapés (Office, 2021b). Ainsi, il pourrait être pertinent de renforcer le suivi des différentes mesures de soutien en place dans le réseau afin de dégager un portrait plus clair de la situation. Une évaluation rigoureuse permettrait également de proposer des ajustements, au besoin, afin de maximiser les ressources disponibles. L'Office suggère au ministère d'effectuer les vérifications requises afin de s'assurer que les sommes allouées pour l'intégration des enfants handicapés sont bel et bien utilisées prioritairement pour répondre à l'ensemble des besoins des enfants pour lesquels elles sont octroyées.

Au-delà des ressources disponibles au sein des SGEE, l'Office invite finalement à une réflexion plus grande sur la coordination des ressources interréseaux, le ministère de la Santé et des Services sociaux ayant également un rôle important à jouer dans l'intégration des enfants handicapés en SGEE. Il est suggéré au ministère de la Famille d'explorer avec ses partenaires du RSSS des pistes novatrices pour améliorer la réponse aux besoins des enfants handicapés dans les milieux de garde, comme la création d'équipes pluridisciplinaires ou la présence de personnel intervenant pivot afin de faciliter la collaboration entre les différents milieux et accompagner les familles.

L'Office recommande :

Recommandation 10 : d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place pour favoriser l'intégration des enfants handicapés en services de garde éducatifs à l'enfance et de recueillir les données nécessaires à cette fin.

Accessibilité des lieux

Selon le ministère de la Famille, les informations relatives à l'accessibilité physique de chacune des installations des SGEE seront mises en évidence dans le nouveau Portail d'inscription, ce qui est salué par l'Office. En lien avec le déploiement de la nouvelle politique d'admission, il s'avère également pertinent de réitérer l'importance de s'assurer que les SGEE soient accessibles aux personnes handicapées, enfants et adultes.

Parfois abritées dans des bâtiments plus anciens, les installations des SGEE ne respectent pas toujours les normes d'accessibilité en vigueur. Or, l'intégration d'un enfant handicapé en SGEE peut représenter un défi si l'environnement physique n'est pas adapté à ses besoins, mais aussi à ceux de ses parents, qui doivent pouvoir accéder facilement aux locaux sans rencontrer d'obstacle. L'Office a d'ailleurs formulé trois recommandations à cet effet dans le passé (Office, 2021b), soit : d'inclure explicitement un critère lié à l'accessibilité des services de garde dans le Programme de financement des infrastructures; d'inclure dans le *Guide pour l'aménagement d'une installation où sont fournis des services de garde* les notions générales d'accessibilité aux personnes handicapées et les obligations à cet égard, ainsi que de colliger des données sur l'accessibilité des lieux où sont offerts les SGEE.

L'Office encourage donc le ministère de la Famille à poursuivre ses efforts en vue de rendre les SGEE plus accessibles par la mise en place de mesures appropriées.

L'Office recommande :

Recommandation 11 : d'afficher les informations sur l'accessibilité physique de chacune des installations des services de garde éducatifs à l'enfance dans le Portail d'inscription, et dans une perspective d'amélioration continue, de poursuivre les efforts en vue d'adapter les installations non accessibles et d'assurer un suivi annuel à cet effet.

CONCLUSION

L'Office tient à remercier la Commission des relations avec les citoyens de l'opportunité qu'elle lui offre de commenter le projet de loi n° 95. Par les recommandations formulées dans le présent mémoire, l'Office souhaite contribuer à bonifier certains aspects du projet de loi afin de s'assurer que sa mise en œuvre réponde aux besoins des enfants handicapés et de leur famille et favorise leur accès aux SGEE et par le fait même, leur participation sociale.

Rappelons que dans l'ensemble, l'Office accueille favorablement les intentions qui sous-tendent l'exercice d'uniformisation du processus d'attribution des places en SGEE entrepris par le ministère de la Famille, s'inscrivant dans la continuité du Grand chantier pour les familles.

Au cours des prochaines années, il sera nécessaire de poursuivre les efforts vers l'amélioration de l'intégration des enfants handicapés en SGEE, la petite enfance constituant une période charnière dans le développement de leur plein potentiel. Dans un contexte où le réseau fait face à plusieurs défis, la recherche de voies de passage devra nécessairement se faire de façon concertée en prenant en considération un ensemble de dimensions.

Enfin, l'Office offre sa collaboration à la recherche de solutions possibles eu égard aux éléments soulevés dans son mémoire, de manière à favoriser la cohérence des actions gouvernementales dans la réponse aux besoins des enfants handicapés et de leur famille.

ANNEXE I

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Nouvelle politique d'admission

Recommandation 1 : L'Office recommande de prévoir des mécanismes de surveillance afin d'assurer le respect de l'application de la nouvelle politique nationale d'admission par tous les services de garde éducatifs à l'enfance et d'effectuer une reddition de comptes annuelle à cet effet.

Recommandation 2 : L'Office recommande de mieux outiller les services de garde éducatifs à l'enfance sur la notion d'accommodement raisonnable, de mettre en place un mécanisme de révision systématique des cas de refus d'admission et, dans une perspective d'amélioration continue, de réviser le processus de traitement des plaintes actuel.

Recommandation 3 : L'Office recommande de privilégier officiellement l'intégration des enfants handicapés dans les groupes réguliers et de mettre en place des balises claires afin d'encadrer le recours à une dérogation permettant le développement de services de garde éducatifs à l'enfance spécialisés.

Nouveau Portail d'inscription

Recommandation 4 : L'Office recommande de veiller à ce que le Portail d'inscription ainsi que toute documentation disponible soient accessibles et tiennent compte notamment de la politique gouvernementale *L'accès aux documents et aux services offerts au public pour les personnes handicapées* et de mettre en place l'accompagnement nécessaire pour les personnes qui ont besoin d'aide pour utiliser ces services en ligne.

Recommandation 5 : L'Office recommande de définir clairement le critère de priorisation « enfants présentant des besoins particuliers » dans le cadre du projet de loi et dans le Portail d'inscription aux services de garde éducatifs à l'enfance.

Recommandation 6 : L'Office recommande de prévoir des modalités de collecte de données concernant l'intégration des enfants handicapés en services de garde éducatifs à l'enfance par le biais du nouveau Portail d'inscription et de rendre certaines de ces données publiques annuellement.

Conditions favorables à l'intégration des enfants handicapés

Recommandation 7 : L'Office recommande de rendre obligatoire pour chaque service de garde éducatif à l'enfance l'adoption d'un engagement public envers l'inclusion des enfants handicapés et d'offrir le soutien nécessaire à la mise en œuvre de celui-ci.

Recommandation 8 : L'Office recommande de déployer les moyens nécessaires, en considérant les défis actuels dans le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance, pour offrir à l'ensemble du personnel éducateur une formation continue afin de mieux l'outiller à intervenir auprès des enfants handicapés et d'effectuer un suivi à cet effet.

Recommandation 9 : L'Office recommande de mettre sur pied une formation à l'intention des directions des services de garde éducatifs à l'enfance portant sur l'inclusion des enfants handicapés et la planification individualisée et coordonnée des services.

Recommandation 10 : L'Office recommande d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place pour favoriser l'intégration des enfants handicapés en services de garde éducatifs à l'enfance et de recueillir les données nécessaires à cette fin.

Recommandation 11 : L'Office recommande d'afficher les informations sur l'accessibilité physique de chacune des installations des services de garde éducatifs à l'enfance dans le Portail d'inscription, et dans une perspective d'amélioration continue, de poursuivre les efforts en vue d'adapter les installations non accessibles et d'assurer

un suivi annuel à cet effet.

- DIONNE, C. et autres (2022). *Rapport de recherche : Résultats de l'Enquête provinciale sur les pratiques inclusives dans les milieux de garde*, Subvention Partenariat, Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH-895-2017-1010), Université du Québec à Trois- Rivières, 114 p.
- DIONNE, C. et N. ROUSSEAU. (2006) *Transformation des pratiques éducatives : la recherche sur l'inclusion scolaire*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2025). *Projet de loi n° 95, Loi favorisant l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis*, [En ligne]. [<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-95-43-1.html>] (Consulté le 27 mars 2025).
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2024). *Profil statistique des personnes handicapées*, [En ligne]. [<https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/participation-sociale-personnes-handicapees/statistiques>] (Consulté le 15 avril 2025).
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2009). *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité : politique gouvernementale pour accroître la participation sociale des personnes handicapées*, Drummondville, Secrétariat général, L'Office, 69 p.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2007). *L'accès aux documents et aux services offerts au public pour les personnes handicapées*, en vigueur en 2007, [Québec], Éditeur officiel du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2005). *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* : RLRQ, c. E-20.1, à jour au 1er mars 2015, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 23 p.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2005). *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* : RLRQ, S-4.1.1, à jour au 30 novembre 2024, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 78 p.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1975). *Charte des droits et libertés de la personne* : RLRQ, c. C-12, à jour au 30 novembre 2024, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 30 p.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA FAMILLE (2022). *Grand chantier pour les familles : plan d'action pour compléter le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance, édition mise à jour*, [Québec], 50 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA FAMILLE (2019). *Accueillir la petite enfance. Programme éducatif pour les services de garde éducatifs à l'enfance*, [Québec], Les Publications du Québec, 196 p.

OBSERVATOIRE DES TOUT-PETITS (2023). *Tout-petits ayant besoin de soutien particulier. Comment favoriser leur plein potentiel?*, Montréal, Québec, Fondation Lucie et André Chagnon, 91 p.

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (à paraître). *L'incapacité chez les enfants au Québec : portrait selon le Recensement de 2021*, Drummondville, Secrétariat général, L'Office.

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2021a). *Consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance : Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, 9 p.

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2021b). *Évaluation de l'efficacité de la politique gouvernementale À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité : les services de garde éducatifs à l'enfance et l'éducation*, Drummondville, Secrétariat général, communications et affaires juridiques, L'Office, 203 p.

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2020). *L'incapacité chez les enfants au Québec : portrait selon le Recensement de 2016*, Drummondville, Secrétariat général, L'Office, 39 p.

RÉSEAU INTERNATIONAL SUR LE PROCESSUS DE PRODUCTION DU HANDICAP (RIPPH). « *Le modèle* », 2025, [En ligne]. [<https://ripph.qc.ca/modele-mdh-pph/le-modele/>] (Consulté le 15 avril 2025).

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2025) *Projet de loi n° 95, Loi favorisant l'équité dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés dispensés par les titulaires de permis : Allocution du Vérificateur général du Québec*, 11 p.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2024). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024, Chapitre 4, Qualité des services de garde éducatifs à l'enfance*, Québec, 50 p.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2020). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, Chapitre 2, Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance*, Québec, 62 p.

**Office des personnes
handicapées**

Québec

