

**Report to
Rapport au:**

**Community and Protective Services Committee
Comité des services communautaires et de protection
21 April 2016 / 21 avril 2016**

**and Council
et au Conseil
27 April 2016 / 27 avril 2016**

**Submitted on April 14, 2016
Soumis le 14 avril 2016**

**Submitted by
Soumis par:
Susan Jones, Acting Deputy City Manager / Directrice municipale adjointe par
intérim**

**Contact Person
Personne ressource:
Aaron Burry, General Manager/ Directeur général, Community and Social
Services/ Services sociaux et communautaires
613-580-2424 ext. / poste 23666, Aaron.Burry@ottawa.ca**

Ward: CITY WIDE / À L'ÉCHELLE DE LA VILLE File Number: ACS2016-COS-CSS-0007

SUBJECT: Child Care Service Plan 2016 – 2017

OBJET: Plan des services de garde d'enfants 2016 – 2017

REPORT RECOMMENDATIONS

That the Community and Protective Services Committee recommend Council:

- 1. Approve the Child Care Service Plan 2016 – 2017 and all mandated policies, attached as Document 1 and as outlined in this report, and submit the Child Care Service Plan 2016 – 2017 to the Ministry of Education for final approval.**

2. Delegate authority to the General Manager Community and Social Services, the Manager, Direct Operations, Community and Social Services, and the Manager, Children's Services, individually, to provide final approval for operational and capital contributions under the 2016 Child Care and Family Support Program Agreement and the Child Care Service Plan 2016 – 2017, as detailed in this report and in Document 1, provided that such allocations are within approved budgets.
3. Approve reallocation of \$5.7M from the Provincial Repairs and Maintenance funding, Municipal Child Care savings, Child Care 2015 Surplus/Uncommitted Reserve and Municipal Health and Safety Capital Funding Project to meet the challenges of the \$2.2M operating pressure for fee subsidy funding, special needs resource funding, and identified community priorities (\$3.5M) to ensure the delivery of local child care services, as outlined in this report.
4. Approve the Request for Qualification (RFQ) process to create new licensed child care spaces with a total budget of \$4.529 from the existing development charge reserve and the child care reserve, as described in this report.
5. Approve the mandate of the Municipal Child Care programs, that is, to serve vulnerable families in areas of the City where there are insufficient child care spaces to meet demand and no other child care operators are able to shift their service offerings, as described in this report.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

Que le Comité des services communautaires et de protection recommande au Conseil :

1. d'approuver le Plan des services de garde d'enfants 2016-17 et toutes les politiques obligatoires dans les annexes jointes au document 1 et décrites dans le présent rapport, puis de le soumettre au ministère de l'Éducation pour approbation;
2. de déléguer au directeur général, Services sociaux et communautaires, le gestionnaire, Opérations directes, Services sociaux et communautaires, et le gestionnaire, Services à l'enfance, à titre individuel, d'accorder l'approbation finale du financement de fonctionnement et d'immobilisation en vertu de l'entente sur les Services de garde d'enfants et des programmes de soutien à la famille 2016 et du Plan des services de garde d'enfants 2016-17, tel que détaillé dans le rapport et le document 1, à condition que ces financements soient à l'intérieur des budgets approuvés;

3. **Approuver la redistribution de 5,7 millions de dollars des fonds de réparations et d'entretien provinciale, l'épargnes des services de garde d'enfants municipaux, les fonds de réserve pour les services de garde d'enfants 2015 et le projet de financement municipal en matière de santé et de sécurité, pour répondre aux défis de la pression de fonctionnement de 2,2 millions de dollars pour le financement de la subvention de frais de garde, le financement des ressources pour besoins particuliers et les priorités communautaires identifiées (3,5 millions de dollars) pour assurer la prestation de services de garde d'enfants locaux tel qu'indiqué dans ce rapport.**
4. **Approuver le processus de soumission de demande de prix pour les installations des services de garde d'enfants pour dépenser 4.529M \$ pour créer de nouvelles places de garde d'enfants agréées avec un budget total de 4.529 \$ de la réserve de redevances d'aménagement existantes et la réserve de la garde des enfants, tel que décrit dans le présent rapport.**
5. **Confirmer le mandat des programmes de service de garde d'enfants municipaux, qui est, pour servir les familles vulnérables dans les secteurs de la ville où il n'y a pas suffisamment de places de garde d'enfants pour répondre à la demande et qu'aucun autre fournisseur de services de garde d'enfants soit capable de changer leurs offres de services.**

SOMMAIRE EXECUTIF

La Ville d'Ottawa, en tant que gestionnaire des services municipaux regroupés (GSMR), doit créer un plan des services, un document important qui oriente la planification et la prestation des services de garde d'enfants à Ottawa. Dans le cadre de l'élaboration du Plan des services de garde d'enfants de 2016 – 2017, le personnel de la Ville a mené un vaste exercice d'engagement communautaire auprès des programmes communautaires pour la garde d'enfants afin de recueillir des commentaires sur les politiques et les priorités du système. Le Plan des services de garde d'enfants 2016-17 s'appuie sur les changements importants décrits dans le plan des services 2015, et expose en détail les processus de mis en œuvre, les incidences sur le milieu des services de garde et les prochaines étapes. Le plan des services présente la suite du projet de transformation du milieu, qui vise à répondre aux directives provinciales, pour la dernière année du Cadre de modernisation des services de garde d'enfants de la Ville.

Le rapport décrit les stratégies utilisées en 2015 pour mener le vaste exercice d'engagement du public dont découlent les recommandations ci-dessus. Les principaux groupes, dont le groupe de référence des intervenants, le Groupe d'experts sur la viabilité et la durabilité et le Groupe consultatif de parents, ont été consultés toute

l'année sur les principaux sujets qui ont des répercussions à l'échelle locale. De plus, la Ville a tenu une séance de consultation en février 2016. Les commentaires reçus ont été pris en compte dans le plan des services ci-joint et ont constitué la base des recommandations pour l'établissement des priorités du financement provincial, dont il est question dans le rapport.

L'établissement des priorités de financement était un volet essentiel du plan de 2016 – 2017, en raison de la réduction inattendue du financement provincial de 1 million de dollars pour la prestation des services de base. Cette diminution, combinée à la hausse du financement de 1,2 million de dollars qui était attendue et prévue au budget municipal, a entraîné un manque à gagner de 2,2 millions de dollars. Le personnel municipal a consulté le milieu des services de garde agréés pour connaître leurs priorités de financement pour 2016. Le milieu a mentionné sans hésitation les priorités suivantes, qui sont décrites dans le rapport :

- Maintenir le financement des ressources pour les enfants ayant des besoins particuliers.
- Maintenir la subvention pour frais de garde.
- Maintenir le financement provisoire d'urgence.
- Maintenir la subvention de fonctionnement générale.

Le rapport décrit les solutions qui permettront de répondre aux priorités de financement de la communauté.

Comme la Ville a maintenant adopté le modèle de subventions mobiles, selon lequel la subvention suit l'enfant, le budget cessera de croître en 2016. La réduction du financement provincial survient en des temps difficiles pour les fournisseurs de services de garde, qui doivent composer avec les changements à l'échelle locale liés à la modernisation importante menée par le gouvernement provincial. Le Programme d'apprentissage à temps plein de la maternelle et du jardin d'enfants, les investissements en immobilisations visant à créer des places en service de garde dans les écoles, la mise en œuvre de la nouvelle *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* et l'intégration locale des programmes de soutien à la famille d'ici 2018 font partie de ces changements.

Le rapport précise également le mandat des garderies municipales et présente des recommandations au Comité et au Conseil sur les manières d'utiliser le financement des services de garde pour les services locaux afin d'optimiser l'offre pour les familles vulnérables des quartiers d'Ottawa où le nombre de places est insuffisant.

CONTEXTE

En 2013, le Comité et le Conseil ont approuvé le rapport intitulé *Stratégie municipale pour répondre aux exigences provinciales relatives à la modernisation des services de garde* ([ACS2013-COS-CSS-0001](#)). Ce rapport exposait le cadre local de modernisation des services de garde d'enfants sur cinq ans, conçu pour répondre aux changements provinciaux, qui en est maintenant à sa dernière année de mise en œuvre. Le présent rapport résume les principales réalisations, en plus de présenter des renseignements et les prochaines étapes qui se trouvent aussi dans le Plan des services de garde d'enfants 2016-17 ci-joint.

DISCUSSION

La Ville d'Ottawa félicite le gouvernement provincial d'avoir augmenté le financement du milieu des services de garde d'enfants, qui est passé de 833 millions de dollars en 2010 à 1,05 milliard de dollars en 2016, et d'avoir établi une orientation de financement plus flexible, transparente et responsable. En général, la formule de financement mise en place en 2012 permet à la Ville de répondre aux besoins locaux. Au total, le gouvernement accroît le financement de 16 millions de dollars à l'échelle de la province en 2016. Toutefois, cette formule de financement privera Ottawa de 1,4 million de dollars pour cette même année. Le financement pour la prestation des services de base diminue de 1 million de dollars, et les fonds d'immobilisations, de 400 000 \$. Ottawa est la seule grande municipalité de la province à voir son financement réduit en 2016.

La formule de financement contient un élément qui n'est pas basé sur les points de référence : le « rajustement selon l'utilisation ». Cette portion du financement a été créée par le gouvernement de l'Ontario pour déterminer les besoins de financement et la demande en services de garde en fonction de la contribution ajoutée par les municipalités au montant requis par la loi. La province suppose que le 100 pour cent de la contribution municipale pour les services de garde d'enfants reflète la demande locale ou le besoin de services de garde d'enfants. Cette présomption provinciale est erronée.

À Ottawa, la réduction de la contribution municipale depuis 2014 n'a pas été liée à la demande. Les contributions municipales d'Ottawa ont diminué en 2014 de 8M \$ à 4 M \$ à la suite de la mise en œuvre de la maternelle à temps pleins (PAJETP) et le modèle désuet de subvention des frais de garde. À Ottawa, les fournisseurs de services de garde communautaires ont vu une réduction du nombre d'enfants dans leurs programmes et les fonds de subvention des frais de garde qui sont attachés à ces agences, ont été sous-utilisés. Le résultat fut que localement au cours de cette dernière année de transition vers PAJETP et la transition vers un nouveau modèle de financement où la subvention des frais est fixé à l'enfant et la famille, et non au

fournisseur, les fonds 100 pour cent municipaux étaient sous-utilisés. Cette partie de la formule de financement provincial compare la Ville d'Ottawa aux contributions de 100 pour cent d'autres municipalités et est la principale raison de la réduction du financement provincial à Ottawa. Les détails des contributions de financement des 'autres municipalités ne sont pas divulgués.

La Ville a toujours une liste d'attente pour 8 830 enfants sans place en service de garde, dont 984 admissibles à une subvention¹. On estime qu'un financement provincial supplémentaire de 8,4 millions de dollars serait nécessaire pour éliminer la liste d'attente pour des places subventionnées. La réduction du financement provincial 2016, en raison de ce que le personnel perçoivent comme un modèle de financement défectueux, aggrave davantage le problème de financement inadéquat des services de garde à Ottawa . Il peut également réduire la stabilité du secteur des services de garde local sur une base annuelle et semble contredire la vision provinciale pour un secteur de services de garde d'enfants plus stable. Le personnel a communiqué ce défi à la province, mais malheureusement, l'attribution du financement demeure inchangé pour 2016.

Engagement de la Ville d'investir dans les services de garde d'enfants

Par le passé, la contribution d'Ottawa correspondait au montant requis par la loi. Même si l'utilisation a diminué en raison du modèle de subvention actuel, l'engagement d'Ottawa d'investir dans les services de garde reste le même. En fait, la portion municipale qui n'a pas été dépensée à la fin de l'année a été entièrement versée au fonds de réserve pour les services de garde d'enfants. Dans le Plan des services de garde d'enfants 2015, le Conseil a approuvé une initiative de stabilisation de 11,5 millions de dollars financés uniquement par ce fonds. En somme, la Ville n'a pas réduit sa contribution : elle l'a reportée afin de préserver les places subventionnées à Ottawa en investissant dans la viabilité des services de garde pour les cinq prochaines années, jusqu'à ce que le nouveau modèle de financement soit en. La province ne crédite pas ces contributions dans le calcul de l'ajustement selon l'utilisation. Comme la Ville investira dans le fonds de réserve de 2016 à 2020, la formule de financement provinciale tiendra compte de ces dépenses, ce qui devrait faire augmenter le financement auquel Ottawa a droit; ce financement est toutefois lié aux contributions des autres municipalités et à la disponibilité des fonds provinciaux. Enfin, la formule est basée sur les dépenses réelles des deux années qui précèdent l'année de financement, en somme, l'allocation 2016 était fondée sur les dépenses budgétaires de 2014.

Comme la Ville a adopté le système de subventions mobiles, le budget prévu pour 2016, qui comprend la contribution municipale, ne pourra être augmenté davantage. Cependant, le budget de la Ville, qui a été approuvé par le Conseil avant l'annonce du gouvernement, prévoyait une somme supplémentaire de 1,2 million de dollars. Si l'on

¹ OneHSN, février 2016

tient compte du fait que le gouvernement réduit également son financement pour la prestation des services de base, la Ville a maintenant une perte de revenus pour les services de garde de 2,2 millions en fonds de fonctionnement, qui est le financement de la subvention des frais de garde pour 2016. Une recommandation pour ce déficit est fourni plus loin dans ce rapport.

Incidences sur le système de services de garde d'Ottawa

Les services de garde d'enfants ont connu des changements considérables à Ottawa ces deux dernières années : la modification du système de gestion de la liste d'attente, la mise sur pied d'un nouveau processus d'accès aux renseignements sur les services de garde à l'intention des parents ainsi que la mise en œuvre, en 2016, d'un projet-pilote visant à guider la transition de la Ville vers un modèle selon lequel la subvention suit l'enfant. D'ici 2017, la Ville d'Ottawa souhaite se doter d'un système de services de garde qui comportera les caractéristiques suivantes :

- L'accès aux subventions pour frais de garde sera simplifié, et la priorité sera accordée aux familles qui en ont le plus besoin.
- Les parents bénéficiant de subventions pourront choisir leur service de garde parmi une gamme plus vaste de fournisseurs.
- Tous les services de garde recevront un budget pour les subventions pour frais de garde, lequel sera déterminé selon un mode de calcul équitable et transparent prenant en compte les groupes d'âge et le nombre d'enfants servis.
- Les services de garde feront rapport sur des mesures de rendement établies et sur l'amélioration continue des services offerts aux enfants et aux familles.
- Le système aidera à planifier de façon intégrée et coopérative les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants.

La Ville d'Ottawa s'inquiète des répercussions importantes qu'aura une réduction de 2,2 M\$ sur l'atteinte des résultats attendus de la modernisation des services de garde mentionnés ci-dessus. À Ottawa, une réduction de 2,2 M\$ aura les conséquences suivantes :

- 260 places subventionnées de moins;
- une hausse du nombre d'enfants sur la liste d'attente pour des places subventionnées (de 984 à 1 244);
- des investissements municipaux accrus pour maintenir le financement actuel des ressources pour les enfants ayant des besoins spéciaux;
- une capacité réduite pour la Ville de progresser vers la réalisation des priorités fixées par le gouvernement de l'Ontario, dont la diminution du temps d'attente et l'amélioration de l'accès aux services de garde pour les enfants et les familles.

En raison de la réduction du financement provincial, la Ville a consulté le groupe de référence des intervenants, en janvier, et le milieu des services de garde, en février,

afin de confirmer les priorités de financement locales. Selon le milieu des services de garde, les grandes priorités locales sont les suivantes :

- Maintenir le financement des ressources pour les enfants ayant des besoins particuliers.
- Maintenir la subvention pour frais de garde.
- Maintenir le financement provisoire d'urgence.
- Maintenir la subvention de fonctionnement générale.

Voici une brève explication des besoins en matière de financement dans chacun de ces domaines.

Financement des ressources pour les enfants ayant des besoins particuliers :

Bien que les municipalités doivent affecter 4 % du financement provincial aux ressources pour les enfants ayant des besoins particuliers, Ottawa a investi davantage par le passé. En raison de la réduction du financement provincial, la Ville devrait investir 60 000 \$ de plus pour maintenir le même niveau de financement pour ces ressources.

Subvention pour frais de garde : Il faudrait investir 2,2 millions de dollars supplémentaires du fonds de réserve pour les services de garde d'enfants afin de maintenir la subvention pour frais de garde à son niveau actuel. Sans ce financement, 260 enfants ne recevront pas d'aide financière et le temps d'attente pour une place subventionnée augmentera.

Financement provisoire d'urgence : Les modifications importantes aux lois provinciales, en plus des effets du PATP-MJE et de l'adoption du modèle de subventions mobiles, représenteront des contraintes budgétaires majeures pour certains services de garde au cours de 2016. Le financement provisoire d'urgence est offert pour soutenir les fournisseurs de services de garde agréés sans but lucratif qui recevront du financement dans le cadre de la nouvelle subvention de fonctionnement générale ou du système de subventions mobiles, mais qui sont aux prises avec des difficultés financières ou qui risquent de fermer. Le personnel recommande que le programme soit élargi de façon à aider les services de garde à résoudre les problèmes qui ont des incidences sur la délivrance de permis : santé et sécurité, réparations et entretien, cours de secourisme et *Comment apprend-on?*, conformément à la *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance*. Voir l'annexe L du plan des services, joint au document 1, pour en savoir plus sur la politique de financement. Basée sur l'utilisation du financement provisoire d'urgence 2015 (500 mille dollars), les réparations et l'entretien (1 million de dollars) et les coûts prévus liés à résoudre les problèmes qui ont des incidences sur la délivrance de permis, l'estimation du personnel pour 3,5 millions de dollars nécessaire pour soutenir les agences au cours de la période de transition. La communauté des services de garde a approuvé l'expansion du financement provisoire d'urgence lors de la consultation en février 2016.

Subvention de fonctionnement générale : Le milieu des services de garde a indiqué vouloir que la Ville maintienne la subvention de fonctionnement général à son niveau actuel et accorder la part non distribuée (en raison des changements concernant la délivrance de permis, par exemple) aux bénéficiaires actuels dont la capacité autorisée a augmenté. Cette subvention ne sera donc pas offerte aux nouveaux fournisseurs de services de garde, à moins que le financement provincial n'augmente.

Si le Comité et le Conseil réaffectaient le financement à chacune des priorités établies par le milieu, Ottawa pourrait :

- maintenir la capacité autorisée actuelle des services de garde locaux;
- maintenir la subvention pour frais de garde pour 260 enfants;
- continuer à investir pour les familles les plus vulnérables d'Ottawa selon les critères de priorité et le modèle de coordination de l'attribution des places subventionnées;
- maintenir le financement actuel des ressources pour les enfants ayant des besoins particuliers.

Dans un effort pour relever les défis de la pression de fonctionnement de 2,2 millions de dollars pour le financement de la subvention des frais de garde, le financement de ressources pour besoins particuliers et les priorités de la communauté (3,5 millions de dollars), comme décrit ci-dessus, les solutions de financement suivantes totalisant 5,7 millions de dollars sont soumis au Comité et Conseil pour approbation tel qu'indiqué dans le tableau 1.

Tableau 1: Réaffectation de fonds municipaux et provinciaux de financement

Voie de financement	Total
Financement provincial souple actuellement accordé aux réparations et à l'entretien (de base)	1 M\$
Économies liées aux services de garde municipaux (services de garde gérés directement – seulement la part du Centre éducatif Beausoleil qui n'a pas encore été utilisée pour la dotation en personnel des garderies municipales)	0,7 M\$
Excédent dégagé des services de garde en 2015 / fonds de réserve non engagé (ponctuel)	2,4 M\$
Projet municipal d'immobilisations de santé et de sécurité	1,6 M\$
Total des fonds disponibles	5,7 M\$

Résumé de l'approche pour le plan des services de 2016 – 2017

Le plan de services de garde 2016 est divisé en cinq grands domaines : facteurs provinciaux qui influencent le système des services de garde local, milieu des services de garde actuel en Ottawa, une revue des centres de services de garde municipales, un résumé du nouveau modèle de gestion financière et un aperçu du budget pour les services de garde 2016.

Facteurs provinciaux qui influencent le système de services de garde local

Les politiques et les lois provinciales sont les facteurs qui déterminent les changements importants dans le milieu des services de garde d'Ottawa. En tant que gestionnaire du système, la Ville doit appliquer les politiques provinciales tout en répondant aux besoins du milieu des services de garde. La mise en œuvre du PATP-MJE, les investissements du gouvernement provincial dans les immobilisations, la *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* et les récents changements apportés au Programme d'aide à la famille ont tous eu des effets sur le milieu des services de garde d'Ottawa.

La *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* va changer le rôle de la Ville de l'agent de livraison au service gestionnaire du système. Il est prévu que cela va augmenter les responsabilités de la Ville dans la prestation de services de garde d'enfants et les programmes d'apprentissage des jeunes. Comme les services de garde d'enfants sont financés par l'Ontario, la Ville présume que le gouvernement a analysé les coûts liés à la mise en œuvre des projets de règlements et a préparé un plan financier en appui aux fournisseurs de services de garde locaux. En mars 2016, la Ville a exposé ses inquiétudes au gouvernement provincial (annexe D du plan des services ci-joint) en réponse aux projets de règlements.

De plus, le 19 février 2016, le ministre de l'Éducation a annoncé que la province souhaitait regrouper, d'ici 2018, les quatre programmes en un seul système cohérent, connu sous le nom de centres de l'Ontario pour la petite enfance et la famille (COPEF), reposant sur un cadre provincial et un nouveau modèle de financement. Le ministre a décrit le rôle crucial que doivent jouer les gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) pour transformer le milieu et ainsi que par 2018, la Ville devra gérer la prestation des principaux services.

Le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à maintenir le niveau actuel de financement (97 M\$) dans le système des COPEF. Cependant, le modèle de financement pour l'allocation des fonds à l'échelle de la province n'est toujours pas défini, et les répercussions locales ne sont pas encore connues. Ce qui est clair, c'est que ces changements représentent une transition importante et un accroissement des responsabilités des GSMR. Sans nouveau financement provincial, les GSMR auront la difficile tâche de répondre aux nouvelles exigences provinciales dans un système déjà

sous-financé. Le gouvernement a transmis peu d'information pour l'instant, mais la Ville estime que les frais d'administration initiaux liés au nouveau modèle intégré des programmes pour l'enfance et la famille dépasseront ses capacités financières, à moins que la province ne verse une aide supplémentaire.

Services de garde d'enfants gérés directement

Dans le cadre de la modernisation du système de services de garde d'enfants de la Ville, le Conseil municipal a demandé au personnel d'examiner la prestation directe de services de garde d'enfants par la Ville. Après la fusion, le mandat des services de garde d'enfants a été revu, et la justification présentée au Conseil de transition et au premier Conseil élu avait deux volets. Le premier objectif était d'offrir des services dans les secteurs qui n'avaient pas accès à un fournisseur à but non lucratif. Le deuxième consistait à faire en sorte que la Ville participe directement à la prestation de services de garde d'enfants pour mieux comprendre le programme et sa gestion par les agents de prestation provinciaux. La dernière analyse du fonctionnement des services de garde d'enfants a été menée dans le cadre de l'Examen général des programmes 2004. Les membres du Conseil ont alors consulté certains membres du secteur des services de garde à but non lucratif de manière officieuse, et ont décidé de ne pas donner suite à la possibilité de retirer la Ville des services de garde d'enfants.

Entre-temps, le gouvernement provincial a modifié radicalement l'orientation des services de garde d'enfants de l'Ontario. En 2007, il a examiné l'admissibilité à l'aide financière et le coût des services de garde d'enfants pour les familles, et en 2010, il a lancé le Programme d'apprentissage des jeunes enfants à temps plein et les programmes de jour prolongés pour les enfants de quatre ans ou plus. Il a adopté la politique Les écoles d'abord, poursuivant ainsi sa vision de l'apprentissage et de garde des jeunes enfants à temps plein dans les écoles.

Le Programme d'apprentissage des jeunes enfants à temps plein a été mis en œuvre en 2014, et les services de garde d'enfants se préparent à accueillir des enfants en plus bas âge. Au cours de cette période, le nombre de places dans les services de garde d'enfants agréés a considérablement augmenté, passant de 21,448 en 2010 à 32,681 au début de 2016². De 2010 à 2014, la Ville a transféré les services de garde pour les enfants de quatre ans et plus aux conseils scolaires pour répondre aux exigences provinciale du programme d'apprentissage des jeunes enfants à temps plein. En raison de ces changements et de la croissance générale des services de garde agréés, la municipalité offre actuellement moins de 2 % des places dans un service de garde agréé offertes à Ottawa; elle en offrait plus de 12 % en 2000. Depuis qu'elle utilise le

² Ministère de l'Éducation, 2015.

nouveau Registre et liste d'attente des services de garde d'enfants, lancé en 2015, la Ville a des renseignements plus précis et à jour sur le nombre de parents qui veulent utiliser les services, qui ont besoin d'aide financière ou qui attendent que des fonds soient disponibles et, depuis janvier 2016, sur le nombre de places disponibles dans les services de garde d'enfants de la ville.

Examen du programme municipal de services à l'enfance

En 2015, le Service a examiné le programme municipal de services à l'enfance en tenant compte des importantes modifications apportées aux services de garde de l'Ontario au cours des cinq dernières années. Les objectifs de l'examen étaient de s'assurer que la Ville offrait des services conformes au mandat initial, de déterminer si les services étaient encore abordables pour les contribuables de la ville et de trouver des possibilités d'amélioration pour certains aspects précis des services de garde. Pour y parvenir et ainsi répondre aux exigences de la province, on a appliqué le modèle de financement des services de garde à but non lucratif aux garderies gérées directement par la Ville.

L'examen tenait notamment compte de la nouvelle loi provinciale adoptée en août 2015, qui a changé le rôle de la Ville dans la prestation de services de garde d'enfants pour mettre l'accent sur sa fonction de gestionnaire des services municipaux regroupés, en tant que représentant provincial. Le groupe de travail comprenait des employés municipaux et des fournisseurs communautaires de services de garde d'enfants.

En janvier 2016, la Ville exploitait directement 12 services, dont un qui a été suspendu à l'été 2015. Le bail de l'établissement a été résilié pour répondre à l'exigence du ministère de l'Éducation en matière de délivrance de permis qui consiste à suspendre les activités lorsque d'importants travaux de construction ont lieu sur place.

Programme des garderies municipales à domicile

À l'été 2015, le Programme des garderies municipales à domicile était offert à 109 enfants par 25 fournisseurs de services de garde agréés à domicile. Toutes les familles qui en bénéficiaient recevaient une subvention. Ces fournisseurs se trouvaient dans certains des secteurs de la ville qui présentent la plus grande proportion de familles vivant sous le seuil de faible revenu (SFR). En raison des changements à la dotation en personnel interne qui ont nui à la capacité de la Ville à respecter les exigences provinciales en matière de délivrance de permis, le Programme des garderies municipales à domicile d'Ottawa est suspendu depuis le 29 février 2016. Les enfants et les fournisseurs ont été relocalisés, et la transition s'est faite sans heurts pour les parents et les enfants et a été bien accueillie par les fournisseurs de services de garde d'enfants à domicile agréés.

Répercussions de la *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* et des modifications réglementaires proposées sur la dotation en personnel et le budget

Actuellement, la LGEPE n'oblige pas le personnel à détenir un diplôme d'éducateur de la petite enfance (EPE), mais elle prévoit que les titulaires de permis doivent employer, dans chaque groupe d'âge autorisé de chacun des centres de garde qu'ils exploitent, au moins un membre en règle de l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance (LGEPE, article 54, annexes 1 et 2). Les employés des garderies exploitées par la Ville détiennent tous un diplôme d'EPE, tandis que six des sept agences communautaires (86 %) qui ont participé à l'examen ont indiqué que leurs employés ne sont pas membres de l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance.

Pour se conformer à la nouvelle LGEPE adoptée en 2015 et aux normes améliorées, la Ville a investi 589 000 \$ supplémentaires pour les frais de fonctionnement courants. Le financement des programmes municipaux a été redirigée pour compenser ces augmentations de coûts.

En raison des règlements proposés, qui ont été annoncés en janvier 2016 et seront en vigueur dans le cadre de la LGEPE à compter de janvier 2017, la Ville prévoit que, en raison des nouvelles exigences concernant la qualification du personnel et de l'augmentation du ratio employés-enfants, les répercussions financières de ces modifications totaliseront 1,2 million de dollars. Le tableau 2 présente des données réelles sur huit autres municipalités qui ont récemment revu leurs services de garde d'enfants gérés directement et apporté des modifications.

Tableau 2: Comparaison des municipalités

Municipalité	Exploitations Directes	Allocations Provinciales 2016 ³	Nombre de places agréées	Tarifs des centres exploités directement
Peel	x	103 M\$	40,576 ⁴	s.o.
York	x	75,6 M\$	44,000 ⁵	s.o.
Niagara	✓	28 M\$	10,350 ⁶	bambin - 40,43 \$ / préscolaire - 40,43 \$ ⁷
Windsor	x	28,8 M\$	s.o.	s.o.
Durham	✓	37 M\$	10,506 ⁸	bambin - 45,25 \$ / préscolaire - 45,25 \$ ⁹
Toronto	✓	306 M\$	64,000 ¹⁰	bambin - 95,16 \$ / préscolaire - 72,18 \$ ¹¹
London	x	30,6 M\$	11,007 ¹²	s.o.
Halton	✓	33,7 M\$	16,900 ¹³	bambin - 49,52 \$ / préscolaire - 45,63 \$ ¹⁴
Sault Ste. Marie	x	5,7 M\$	1,468	N/A
Ottawa	✓	74,8 M\$	32,681 ¹⁵	bambin - 58,70 \$ / préscolaire - 42,25 \$

³ Ministère de l'Éducation, 2015

⁴ Région de Peel (n.d.). Child Population Served – Children's Services.
<https://www.peelregion.ca/planning/pdc/elcc/childcare-capacity.htm>

⁵ Région de York. (2015). *York Region Health and Wellbeing – Year End Review 2014*. York Region.

⁶ Région de Niagara, 2015.

⁷ Région de Niagara Child Care and Children's Program Department, 2016

⁸ Municipalité Régionale de Durham (2010). *2010-2011 Child Care Service Management Plan*. Municipality of Durham.

⁹ The Regional Municipality of Durham, Child Care and Children's Programs, Retrieved from <http://www.durham.ca/social.asp?nr=/departments/social/childcare/regional/edna.htm&setFooter=/includes/childrensFooter.inc>

¹⁰ Ville de Toronto (n.d.). Facts and figures on Toronto's child care system. Retrieved from <http://www1.toronto.ca/wps/portal/contentonly?vgnextoid=4b2ad25ed83ae310VgnVCM10000071d60f89RCRD&vgnextchannel=d80e8ed34ce9e310VgnVCM10000071d60f89RCRD>

¹¹ Ville de Toronto, Toronto Early Learning and Child Care Services. Retrieved from <http://www1.toronto.ca/wps/portal/contentonly?vgnextoid=924ad25ed83ae310VgnVCM10000071d60f89RCRD>

¹² Ville de London (2015). *2015 Child Care Service Plan*. City of London.

¹³ Région de Halton (n.d.). *Halton Early Learning and Child Care Plan 2012-2015*. Halton Region.

¹⁴ Région de Halton, Regional Child Care Rates,

<http://www.halton.ca/cms/One.aspx?portalId=8310&pageId=16673>

¹⁵ Ministère de l'Éducation, 2015

Environ la moitié des GSMR comparables n'exploitent pas directement des services de garde, et tous les services qui agissent seulement en tant que GSMR reçoivent encore des contributions municipales. Une bonne partie des fonds précédemment accordés aux GSMR pour les programmes municipaux directement gérés sont maintenant investis dans les priorités communautaires.

Le programme de garde d'enfants municipal a été examiné pour la conformité avec le mandat approuvé par la Ville fondée sur: la présence d'autres opérateurs à but non lucratif; plus de 75 pour cent des enfants subventionnés dans le programme; SFR supérieur à 15 pour cent et un taux soutenues de places vacantes avec tendance vers le haut.

Les programmes municipaux de la Ville travaillera à développer une structure tarifaire qui est conforme aux propres politiques de la Ville pour que les fournisseurs de services de garde communautaires soient conformes aux exigences des lignes directrices de financement provinciales. Ceci exigera le développement d'un plan de transition de cinq ans, tel que demandé par les agences communautaires. Au cours de la même période, le personnel devra s'assurer que les programmes de garde d'enfants municipaux soient conformes aux nouveaux règlements de la LGEPE et opérationnels selon le budget approuvé par la Ville pour ces programmes municipaux.

Gestion financière

Le financement des services de garde relève du gouvernement provincial et est géré par le ministère de l'Éducation. Depuis 2010, le financement provincial par place en service de garde d'enfants agréé d'Ottawa est passé de 3 183 \$ en 2010 à 2 357 \$ en 2015¹⁶. Cette diminution s'explique en grande partie par le fait que le financement n'est pas adapté à l'augmentation de la capacité des services agréés d'Ottawa. Le tableau 3 présente les renseignements sur le financement provincial par place en service de garde d'enfants agréé d'Ottawa.

Tableau 3 Historique du financement par place à Ottawa

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capacité totale des services de garde agréés	21 448	22 698	24 419	27 213	28 051	32 681
Allocation provinciale (\$)	68 266 075	68 532 321	70 483 592	71 614 376	75 007 293	77 014 707
Financement par place (\$)	3 183	3 019	2 886	2 632	2 674	2 357

¹⁶ Ministère de l'Éducation, 2015.

Les services de garde devaient soumettre une demande pour recevoir une subvention de fonctionnement générale en 2016. La Ville a reçu 122 demandes de fournisseurs de services de garde d'enfants, et a conclu 117 accords de contribution. Les cinq autres agences ont décidé de ne pas se convertir en organisme sans but lucratif, ce que le Plan des services de garde d'enfants 2015 indiquait comme exigence gouvernementale pour obtenir une subvention de fonctionnement générale.

Le nouveau cadre de financement a permis la création de 1 325 places dans 26 services de garde agréés supplémentaires, offrant ainsi plus de possibilités aux parents qui bénéficient de subventions. Les agences qui ont signé un accord de contribution avec la Ville offrent un total de 19 903 places subventionnées en centre de garde d'enfants, et regroupent en outre 1 924 fournisseurs de services de garde en milieu familial qui offrent environ 6 647 places. Les accords de contribution de la Ville, qui totalisent environ 26 550 places en service de garde agréé, représentent 81 % du nombre total de places à Ottawa¹⁷.

Pour 2016, le budget total de la Ville pour les services de garde d'enfants est de 119,7 millions de dollars : 106,7 millions de dollars proviennent du gouvernement provincial et 13,2 millions de dollars de la municipalité (conformément à la loi). La Ville investira dans le réseau un montant supplémentaire de 13 millions de dollars.

La Ville a pour mandat de distribuer les subventions entre les programmes et services suivants : ressources pour les enfants ayant des besoins particuliers, protocole sur l'équité salariale, projets spéciaux et programmes d'aide à la famille. Le reste des fonds destinés à la prestation des services de base comprend un volet sur la prestation; les sommes restantes peuvent être librement distribuées par l'intermédiaire de subventions de fonctionnement générales et pour la garde d'enfants.

Tableau 4: Budget de garde d'enfants (2016) - Financement partagé provincial et municipal - 106,7 millions de dollars

Catégorie de dépense	Budget total (\$)*
Services de base (comprennent les subventions salariales et places subventionnées antérieures)	81 588 304
Augmentations de salaire	17 961 833
Ressources pour les enfants ayant des besoins particuliers	3 067 145
Protocole sur l'équité salariale	2 320 065
Projets spéciaux	1 068 801
Programmes de soutien aux familles	761 521

* Ces données ne tiennent pas compte de la contribution parentale, mais comprennent les frais de soutien des programmes payés par d'autres services municipaux. Elles ne correspondent pas exactement aux données des autres rapports financiers de 2016 de la Ville.

En plus de ce qu'exige la loi, la Ville investit 13 millions de dollars dans ses services de garde. Pour se doter d'un mode de financement viable et soutenir les objectifs locaux fixés par le Conseil, il est important de pouvoir démarquer du budget consenti par le gouvernement provincial la part totale investie par la Ville. Ces investissements sont décrits dans le tableau ci-dessous.

Tableau 5: Budget de garde d'enfants (2016) - Financement total investi par la Ville - 13 millions de dollars

Catégorie d'investissement municipal	Budget total (\$)*
Financement complémentaire pour les places subventionnées	3 583 626
Financement complémentaire pour les besoins spéciaux	1 785 892
Programme d'aide à la famille et prestation des services	1 390 492
Financement pour les établissements de services de garde d'enfants	4 529 000
Financement municipal en matière de santé et de sécurité	750 000
Financement provisoire d'urgence	1 000 000

* Ces données ne tiennent pas compte de la contribution parentale, mais comprennent les frais de soutien des programmes payés par d'autres services municipaux. Elles ne correspondent pas exactement aux données des autres rapports financiers de 2016 de la Ville.

Le financement municipal complémentaire pour les places subventionnées comprend des fonds du programme Ontario au travail, de programmes pour les francophones et les autochtones et du programme Bon départ. L'investissement municipal dans des programmes pour les besoins spéciaux dépassant les exigences provinciales est illustré dans le financement complémentaire du tableau 5 ci-dessus. La Ville finance aussi les programmes d'aide à la famille plus que ce que la province demande. Les investissements municipaux dans des programmes gérés par la Ville sont compris dans le financement pour les services de garde d'enfants.

Fonds de réserve pour les services de garde d'enfants

À la fin de 2015, le fonds de réserve pour les services de garde d'enfants s'élevait à 11,7 millions de dollars. L'excédent de fonctionnement de 2,4 millions de dollars généré par les services de garde en 2015 a été versé dans le fonds de réserve. Le présent rapport recommande de fermer le projet d'immobilisations de santé et de sécurité pour ajouter une somme supplémentaire de 1,6 million de dollars au fonds de réserve, dont le solde initial de 2016 serait de 15,7 millions de dollars. Voici la distribution du fonds de réserve, établie d'après les priorités financières :

- 11,5 millions de dollars pour l'initiative de stabilisation ajoutée par le Comité et le Conseil dans le plan des services de 2015 afin d'améliorer la viabilité des services de garde d'enfants au cours des cinq prochaines années (jusqu'en 2020), pendant leur transition vers le nouveau modèle de financement;
- 3,5 millions de dollars pour élargir l'initiative de financement provisoire d'urgence au cours des quatre prochaines années;
- 500 000 \$ pour conserver les places de garde subventionnées en 2016.

Le tableau ci-dessous présente la répartition annuelle du fonds de réserve dans le budget de fonctionnement :

Tableau 6: la répartition annuelle du fonds de réserve

Programme	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Initiative de stabilisation Financement transitoire	0,00 M\$	0,60 M\$	1,67 M\$	2,74 M\$	2,74 M\$	7,75 M\$
Initiative de stabilisation Financement municipal en matière de santé et de sécurité	0,75 M\$	0,75 M\$	0,75 M\$	0,75 M\$	0,75 M\$	3,75 M\$
Financement provisoire d'urgence	1,00 M\$	1,00 M\$	1,00 M\$	0,50 M\$	0,00 M\$	3,50 M\$
Places de garde subventionnées	0,50 M\$	0,00 M\$	0,00 M\$	0,00 M\$	0,00 M\$	0,50 M\$
Total	2,5 M\$	2,35 M\$	3,42 M\$	3,99 M\$	3,49 M\$	15,50 M\$

Financement pour les établissements de services de garde d'enfants

Le fonds actuel de réserve pour redevances d'aménagement (3,85 millions de dollars) et le volet non lié à la croissance (la population actuelle et l'assiette foncière qui financent le programme) financé par le fonds de réserve pour les services de garde d'enfants (679 000 \$) s'élèvent à 4,529 millions de dollars. Cette somme servira à créer de nouvelles places en service de garde agréé dans les secteurs prioritaires ou négligés d'Ottawa. Elle aidera à répondre à la demande grandissante liée à la croissance résidentielle, à réduire le temps d'attente et à améliorer l'accès à des services de garde d'enfants et d'apprentissage abordables et de grande qualité. La politique de financement pour les établissements de services de garde d'enfants, présentée dans le document 1 ci-joint (annexe M), explique que la Ville prévoit mettre en œuvre un processus d'approvisionnement officiel à l'automne 2016 afin de trouver un promoteur pour créer de nouvelles places dans les services de garde agréés en raison de l'augmentation de la demande générée par la croissance résidentielle d'Ottawa.

La Ville a retiré en 2014 les redevances d'aménagement pour les services de garde municipaux du *Règlement municipal sur les charges d'aménagement*, en attendant que soient menées des études plus approfondies.

Il est difficile de prédire les futurs besoins de places en service de garde d'enfants et d'effectuer une étude préliminaire en raison des facteurs suivants :

- réduction du nombre de familles d'Ottawa vivant sous le SFR, et sous-utilisation correspondante des subventions pour frais de garde;
- augmentation du nombre de places en service de garde d'enfants des conseils scolaires dans les secteurs en croissance générée par l'augmentation du financement provincial des immobilisations annoncée en novembre 2015;
- absence de processus de signalement des places vacantes, qui est important pour déterminer la demande de places;
- répercussions du nouveau modèle de subventions des services de garde d'enfants, actuellement inconnues.

Le personnel reprendra l'étude préliminaire lorsque les fonds seront entièrement utilisés, qu'on connaîtra les répercussions des nouveaux investissements provinciaux en immobilisations et que le nouveau modèle de subventions des services de garde d'enfants sera mis en œuvre dans la communauté.

RURAL IMPLICATIONS

Les services de garde et les fournisseurs de services de garde d'enfants à domicile ruraux ont participé au processus d'engagement de la communauté.

CONSULTATION

La *Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance* exige que les gestionnaires de système de services consultent les principaux intervenants de la communauté lors de l'élaboration des plans des services. En 2015 et au début de 2016, la Ville a consulté plusieurs intervenants – notamment le groupe d'experts sur la viabilité et la durabilité, le groupe consultatif de parents et le groupe de référence des intervenants – et a participé à des consultations et des séances d'information sur les services de garde d'enfants. De plus, la Ville a organisé une série de séances d'information en 2015. Les séances du printemps portaient principalement sur la nouvelle subvention de fonctionnement générale, et celles d'automne, sur le nouveau modèle de subventions des services de garde d'enfants et la mise à jour des accords de contribution. La Ville a également mené de vastes consultations de groupes particuliers du secteur des services de garde agréés pour cerner les améliorations à apporter au Registre et liste d'attente des services de garde d'enfants.

En 2016, la Ville continuera de consulter le secteur des services de garde d'enfants par l'intermédiaire du groupe de référence des intervenants sur les services de garde d'enfants. Elle continuera aussi de collaborer avec les réseaux locaux établis, y compris les centres de développement de la petite enfance de l'Ontario, le Réseau Meilleur départ d'Ottawa, les conseils scolaires et le ministère de l'Éducation, pour effectuer l'analyse des besoins du réseau exigée par la province dans le cadre des modifications du Programme d'aide à la famille annoncées le 19 février de cette année.

Les principales questions soulevées par les représentants du secteur des services de garde d'enfants agréés sont le besoin de formation et de soutien, particulièrement sur le plan de la planification des activités et du réseau, de la gouvernance, et des exigences de *Comment apprend-on?* (cadre provincial sur la qualité et la pédagogie). À l'issue de cette consultation, la Ville utilisera le financement provincial du renforcement des capacités pour organiser un forum sur la gouvernance, le leadership et la planification du réseau, qui aura lieu au printemps. À l'automne, une conférence sur *Comment apprend-on?* sera offerte au personnel de première ligne et aux services de garde d'enfants locaux.

Les commentaires reçus ont aidé la Ville à déterminer les priorités de financement présentés dans le présent rapport et soumises à l'approbation du Comité et du Conseil, qui doivent confirmer l'orientation des énoncés des politiques sur les subventions pour frais de garde, la subvention de fonctionnement générale (partie non allouée) et le financement provisoire d'urgence décrits dans le document 1 du Plan des services de garde d'enfants 2016 – 2017.

COMMENTS BY THE WARD COUNCILLOR(S)

S.O.

ADVISORY COMMITTEE(S) COMMENTS

Aucun des comités consultatifs ont été consultés pour l'élaboration de ce rapport.

RÉPERCUSSIONS JURIDIQUES

Selon les modalités de l'entente de 2016 concernant les services de garde d'enfants et les programmes de soutien à la famille que la Ville a conclue avec la ministre de l'Éducation, la Ville, qui agit à titre de gestionnaire d'un réseau de services assujetti à la Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance, et d'agent de prestation de services tenu de se conformer à la Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail et à la Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires, a accepté de planifier et de gérer la prestation des services de garde d'enfants et des programmes de soutien à la famille en conformité avec la législation provinciale ainsi que l'ensemble des règlements, normes, lignes directrices et politiques établis par le gouvernement provincial; elle accepte aussi de conclure des ententes avec des fournisseurs de services pour assurer la prestation de services de garde d'enfants et de programmes de soutien à la famille qui permettent d'atteindre les objectifs convenus. Tant que la Ville administre la totalité du financement provincial pour les services de garde d'enfants dans le respect de l'entente de 2016 concernant les services de garde d'enfants et les programmes de soutien à la famille, de la législation provinciale et de l'ensemble des règlements, normes, lignes directrices et politiques établis par le gouvernement provincial, il n'y a aucun empêchement d'ordre juridique à la mise en œuvre des recommandations du rapport

RISK MANAGEMENT IMPLICATIONS

Des répercussions sur le plan de la gestion des risques sont associées au présent rapport. Les risques ont été définis et expliqués dans le rapport et sont pris en charge par le personnel compétent.

ASSET MANAGEMENT IMPLICATIONS

Aucune répercussion sur la gestion des actifs n'est associée au présent rapport.

FINANCIAL IMPLICATIONS

Le budget de fonctionnement et d'immobilisations pour les services de garde d'enfants qui a été approuvé pour 2016 comprend une enveloppe suffisante pour couvrir les besoins du Plan des services de garde d'enfants 2016 – 2017, tel que recommandé dans ce rapport, sauf le financement provisoire d'urgence (3,5 M\$) et le financement requis pour les places subventionnées (500 000 \$). Avec l'approbation des recommandations du rapport, une somme de 4 millions de dollars provenant du fonds de réserve pour les services de garde d'enfants sera engagée pour aider les fournisseurs de services et maintenir le nombre de places subventionnées de 2016 jusqu'en 2019. Le budget de fonctionnement pour la période de 2016 à 2019 sera rajusté en conséquence.

ACCESSIBILITY IMPACTS

Aucune répercussion sur l'accessibilité n'est associée à la mise en œuvre des recommandations contenues dans le présent rapport.

L'entente de contribution mise à jour qui sera introduite d'ici la fin de 2015 comprend l'exigence pour les services de garde d'indiquer qu'ils respectent la *Loi sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* (LAPHO).

ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS

Aucune répercussion sur l'environnement n'est associée au présent rapport.

TECHNOLOGY IMPLICATIONS

Aucune répercussion technologique n'est associée au présent rapport.

TERM OF COUNCIL PRIORITIES

Le présent rapport est conforme à la priorité stratégique 2015-2018 du Conseil intitulée « Communautés saines et bienveillantes ».

SUPPORTING DOCUMENTATION

Document 1 : Plan des services de garde d'enfants 2016 – 2017

DISPOSITION

La Direction des opérations directes des Services sociaux et communautaires mettra en œuvre et supervisera le plan des services de 2016 – 2017.

Lorsque le Conseil aura approuvé le Plan des services de garde d'enfants 2016 – 2017 ci-joint et les politiques associées, le Plan sera soumis au ministère de l'Éducation.