



Évaluation du
*Programme de soutien financier
pour l'amélioration de la qualité
des services de garde*

Rapport d'évaluation

CONCEPTION DE L'ÉVALUATION ET DES OUTILS DE COLLECTE

Marie Hélène Saint-Pierre

Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique

Direction générale des politiques

GROUPES DE DISCUSSION ET ENTREVUES

Collecte des données et rapport d'analyse

Marie-Claude Jean et Annie d'Amours

Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE)

École nationale d'administration publique

RÉDACTION DU RAPPORT D'ÉVALUATION

Marie Hélène Saint-Pierre avec la collaboration de Ginette Beaudoin

Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique

Direction générale des politiques

ÉDITION

Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique

Direction générale des politiques

Direction des communications

Ministère de la Famille

Ce document est disponible uniquement en version électronique
sur le site Internet du ministère de la Famille

ISBN 978-2-550-72047-8 (pdf)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationale du Québec, 2015

Gouvernement du Québec, 2015

© Gouvernement du Québec, 2015

REMERCIEMENTS

Nos remerciements s'adressent d'abord aux diverses personnes qui ont accepté de nous faire part de leur expérience. Ainsi, nous remercions tous les représentants des associations de services de garde et d'autres organismes à but non lucratif qui ont bien voulu participer à la rencontre en groupes de discussion ou qui ont accepté de nous accorder une entrevue. Nous remercions également les représentants du ministère de la Famille responsables du programme, les gestionnaires et les professionnels, de leur contribution aux deux rencontres en groupes de discussion. Merci à toutes et à tous de votre excellente collaboration. L'information que vous nous avez fournie a constitué le matériau de base de cette évaluation et en a permis la réalisation.

Tout au long de cette démarche d'évaluation, nous avons eu la collaboration de plusieurs personnes, tout d'abord, de collègues du Ministère, M^{me} Caroline Coin, Direction de l'accessibilité et de la qualité des services de garde, et M^{me} Véronique Bélisle, Direction régionale de l'Ouest et du Nord du Québec, qui ont commenté les outils de collecte; également, de M. Alexandre Morin, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, qui, outre ses commentaires sur les outils de collecte, a collaboré aux premières étapes de la collecte de données. Nous remercions également les personnes-ressources du Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE) qui ont eu la responsabilité de réaliser les groupes de discussion et les entrevues individuelles et d'en rapporter le contenu, M^{me} Marie-Claude Jean, tout particulièrement, et M^{me} Annie d'Amours, sous la direction de M. Moktar Lamari.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	11
1- PARAMÈTRES DE L'ÉVALUATION	12
1.1- Objet d'évaluation : le programme	12
1.2- Questions et objectifs de l'évaluation	14
1.3- Méthodologie	15
2- PERTINENCE DU PROGRAMME	19
2.1- Pertinence de l'objectif du programme : l'amélioration de la qualité des services de garde	19
2.2- Pertinence du programme pour atteindre l'objectif visé	21
3- FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME	25
3.1- Critères d'admissibilité des projets	25
3.2- Détermination et élaboration des projets par les associations	28
3.3- Analyse et évaluation des projets par le Ministère	29
3.4- Reddition de comptes	31
3.5- Cycle de réalisation des projets	34
3.6- Mode de financement du programme	35
4- PERCEPTION DES RETOMBÉES DU PROGRAMME	38
4.1- Perception des effets du programme sur l'amélioration de la qualité des services de garde	38
4.2- Suggestions pour rendre le programme plus efficace	39
4.3- Autres effets perçus du programme	40
CONCLUSION	41
ANNEXE 1	43
ANNEXE 2	47

SOMMAIRE

Le *Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde* accorde une aide financière pour des projets menés principalement par des associations ou des regroupements de services de garde en vue d'améliorer la qualité des services offerts. Le programme a été approuvé par le Conseil du trésor pour les années financières 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013, période au terme de laquelle une évaluation devait en être effectuée.

L'évaluation avait trois objectifs : 1) évaluer la pertinence du programme; 2) cerner les forces et les difficultés liées à son fonctionnement; 3) déterminer les retombées du programme perçues par les parties concernées. La collecte de données a été effectuée à l'hiver 2013, principalement au moyen de trois rencontres en groupes de discussion réunissant respectivement des gestionnaires du ministère de la Famille (Ministère), des professionnels du Ministère ainsi que des regroupements régionaux de centres de la petite enfance et autres organismes à but non lucratif. Quatre entrevues individuelles ont aussi été menées auprès des associations nationales de services de garde.

La pertinence du programme

La pertinence de l'objectif du programme, soit l'amélioration de la qualité des services de garde, est reconnue par tous les répondants. On explique le besoin d'amélioration, entre autres, par la croissance importante et rapide du réseau des services de garde québécois.

La pertinence du programme pour atteindre l'objectif visé est généralement admise. Parmi les éléments en sa faveur, notons les caractéristiques des projets qu'il permet de soutenir, à savoir complémentaires aux interventions du Ministère et prenant en compte les besoins des services de garde au niveau régional; également, son apport financier, quoique jugé insuffisant. Deux réserves sont principalement formulées. Le programme ne permet pas de joindre tous les services de garde, car ceux-ci ne font pas tous partie d'associations. De plus, la réalisation de projets à court terme est vue comme difficilement conciliable avec la mise en œuvre de projets structurants pour améliorer la qualité des services de garde.

Le fonctionnement du programme

- Critères d'admissibilité des projets

Deux critères ont surtout été commentés. Ainsi, le caractère novateur que doivent avoir les projets a été unanimement critiqué. D'une part, il est de plus en plus difficile de trouver un projet qui n'a pas déjà été fait. D'autre part, on considère que ce n'est pas parce qu'un projet n'est pas novateur qu'il n'est pas pertinent pour l'amélioration de la qualité. Le critère voulant que les projets aient une durée d'un an, sauf exception, a également été remis en question. Essentiellement, les répondants font remarquer que l'amélioration de la qualité est un processus qui doit s'ancrer dans le long terme. Et, à ce propos, il semble difficile pour les associations de soutenir financièrement les projets au-delà de la durée du financement obtenu dans le cadre du programme. Ainsi, conjugué au caractère novateur que doivent avoir les projets déposés d'année en année, ce critère peut exclure, du moins dans certains cas, la mise en œuvre de projets plus structurants pour l'atteinte de l'objectif du programme.

Au-delà des critères d'admissibilité des projets, de nombreux commentaires ont été formulés concernant les activités jugées inadmissibles en vertu du programme. De l'avis de tous les groupes de répondants, cela écarte des actions très porteuses de qualité. On fait référence ainsi à toutes les activités de soutien que réalisent les associations auprès des services de garde, aux communautés de pratique qu'elles mettent en place et où s'échange

l'expertise des uns et des autres. On renvoie aussi à leur participation à des instances régionales qui touchent à différents aspects de l'intervention auprès des jeunes enfants, un rôle primordial en lien direct avec les orientations ministérielles.

- Analyse et évaluation des projets par le Ministère

Les projets déposés par les associations font l'objet d'une analyse par le Ministère en vue de leur financement. De l'ensemble des propos entendus de la part des répondants du Ministère, un premier constat s'impose : les projets soumis sont de qualité variable. On avance à cet égard que les associations ne disposent pas toutes des mêmes ressources financières et humaines. Une autre explication renvoie au changement effectué au programme il y a quelques années, quand, d'un financement à la vie associative, on est passé à un financement de projets. Ainsi, des associations percevraient encore le programme comme une source de financement assuré et consacraient peut-être moins d'efforts à l'élaboration de leurs projets, alors que pour d'autres, c'est un vrai programme d'amélioration de la qualité et elles présentent des projets plus étoffés.

L'évaluation des projets se fait de manière globale en fonction des critères énoncés. Cette façon de faire a ses avantages, mais comporte aussi ses inconvénients, notamment quant à l'uniformité de la démarche. La décentralisation du processus d'évaluation des projets, effectuée au niveau national ou dans les directions régionales selon qu'ils sont soumis par des associations nationales ou régionales, est bien perçue compte tenu de la proximité des directions régionales avec les associations de leurs régions.

- Reddition de comptes

Selon les répondants du Ministère, la reddition de comptes ne permet pas nécessairement de juger de la réalisation des projets. S'il s'agit de la production d'un outil, cela est plus facile, car visible et concret, mais pour d'autres types d'activités, comme les colloques et les formations, c'est plus complexe, car il y a moins d'extrants sur lesquels on peut porter un jugement. Pour ce qui est de permettre de juger de l'apport des projets à l'amélioration de la qualité des services de garde, la capacité de la reddition de comptes est limitée. Toutefois, à défaut de renseignements objectifs qui pourraient être fournis notamment par une évaluation, des répondants considèrent avoir diverses indications leur permettant de croire en l'utilité des projets, par exemple, le nombre de participants à une activité de formation.

Plusieurs associations jugent adéquates les exigences du Ministère en matière de reddition de comptes. D'autres, cependant, estiment que ce qui est exigé est trop lourd, à la limite, que cela prend plus de temps de rendre compte que d'exécuter les projets. Des insatisfactions sont aussi exprimées quant au temps imparti pour effectuer les différentes étapes de la reddition de comptes.

Des propositions d'amélioration ont été formulées. Ainsi, il est suggéré d'augmenter le pourcentage de la subvention remise en fin de projet, 10 % du budget total ne constituant peut-être pas un levier suffisant pour motiver les associations à fournir une reddition de comptes adéquate. Certains souhaitent un meilleur encadrement de la reddition de comptes, alors que d'autres proposent une modulation des exigences de celle-ci en fonction de l'envergure des projets.

- Cycle de réalisation des projets

Le cycle de réalisation des projets, qui débute en juin avec le dépôt des projets au Ministère suivi de l'acceptation de ces derniers en septembre en raison des vacances, et parfois plus tard, engendre des insatisfactions. Les associations déplorent que le temps qui peut être consacré à la réalisation des projets est trop court et qu'il en résulte un certain chevauchement des étapes de la reddition de comptes.

- Mode de financement du programme

Le mode de financement du programme, fondé sur le nombre de membres¹, alors qu'il s'agit d'un programme de financement de projets, entraînerait une certaine ambiguïté quant à l'intention du programme. Celui-ci rappelant un mode de financement à la vie associative, certaines associations auraient la perception d'un financement garanti en vertu du programme, ce qui a des répercussions à plusieurs niveaux, que ce soit sur la qualité des projets présentés, le processus d'évaluation des projets ou les retombées du programme. Ainsi, outre la suggestion qu'il serve à financer exclusivement des projets visant l'amélioration de la qualité, d'autres souhaitent le retour au financement de la vie associative, comme c'était le cas auparavant. Ce qui ressort davantage toutefois, c'est la proposition d'une formule mixte, où le financement de certaines activités liées à la mission de formation et d'accompagnement des associations serait autorisé, tout en conservant en parallèle le financement de projets, comme le prévoit le programme actuel. On rejoint ainsi en partie la discussion sur les activités jugées inadmissibles présentée plus tôt.

Les associations ont souligné l'absence d'indexation du financement accordé et elles demandent que la situation soit redressée. Le pourcentage du montant de l'aide accordée qui peut être consacré aux activités de fonctionnement des associations situées en régions éloignées (40 %) est, selon elles, insuffisant pour consolider une base adéquate; on considère, en outre, que d'autres associations auraient aussi besoin de cette aide. Quant au volet financement additionnel qui vise à soutenir la réalisation d'un projet ayant une portée et des retombées nationales et touchant l'ensemble des services de garde, il semble méconnu de nombreux participants.

Les retombées du programme

Les retombées du programme, plus précisément l'effet des projets financés sur l'amélioration de la qualité des services de garde, sont difficiles à déterminer, selon les répondants du Ministère. Toutefois, dans l'ensemble, on reconnaît un certain effet des projets financés sur la qualité des services de garde. Du côté des associations, la perception des effets des projets est plutôt positive. Mais, là aussi, certains disent avoir du mal à se prononcer sur les retombées des projets parce qu'on n'en fait pas l'évaluation. En somme, si certains répondants des associations ne doutent pas de l'apport de leurs projets à l'amélioration de la qualité, d'autres sont plus nuancés ou encore allèguent que l'atteinte de résultats est conditionnelle à la suite que l'association peut donner au projet.

D'autres effets sont attribués au programme. Ainsi, il permet d'améliorer et de consolider les relations entre le Ministère et les associations. Un autre apport du programme est l'acquisition d'une expertise en matière de qualité des services de garde au sein des associations, expertise qui, par ailleurs, leur est de plus en plus reconnue.

1. Et sur certaines caractéristiques des membres, notamment, le nombre de places au permis.

Parmi les autres effets perçus du programme, notons qu'il permet de faire ressortir des besoins différents à mesure qu'on travaille sur un sujet, qu'il facilite la mobilisation, le réseautage et la concertation des membres du réseau des services de garde et, enfin, qu'il engendre la création d'emplois en régions.

Afin d'augmenter l'efficacité du programme, quelques suggestions ont été avancées. Le partage d'une vision commune de la qualité pour les services de garde entre les associations et le Ministère est souhaité. Certains répondants proposent d'inscrire les projets dans le plus long terme afin de permettre de réelles retombées sur la qualité des services de garde. Une autre proposition est la mise en commun des outils et du matériel produits dans le cadre des projets financés, ce qui permettrait de maximiser les retombées des outils et du matériel en visant un public beaucoup plus large.

INTRODUCTION

Le *Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde* accorde une aide financière pour des projets menés principalement par des associations ou des regroupements de services de garde en vue d'améliorer la qualité des services offerts.

Le programme, dont l'origine remonte à plus de 15 ans, a été modifié à deux reprises. En 2005-2006, le ministère de la Famille² (le Ministère) a amorcé un virage en matière de financement des associations de services de garde à l'échelle nationale et régionale. Le programme initial, intitulé « Subvention à la vie associative », a alors été remplacé par le « Programme de subvention pour la réalisation de projets ou d'activités de consolidation des services de garde ». Ces modifications se sont traduites par un financement de projets au lieu d'un financement de la mission de base des associations. Les projets devaient s'inscrire dans les priorités du Ministère et être axés sur l'amélioration de la qualité des services de garde. Cinq ans plus tard, devant le constat de la difficulté pour les associations de présenter une demande de financement conforme, c'est-à-dire contenant des projets tels que définis au sens du programme, le Ministère a entrepris de le réviser. En 2010-2011, le descriptif du programme a ainsi été modifié, notamment par l'ajout de critères d'admissibilité des projets et d'exemples d'activités inadmissibles. Le *Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde* a ainsi été approuvé par le Conseil du trésor pour les années financières 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013, période au terme de laquelle une évaluation devait en être effectuée.

L'évaluation, réalisée en 2013, avait pour objectif d'examiner la pertinence du programme, son fonctionnement ainsi que la perception des retombées de celui-ci. L'information nécessaire pour atteindre ces objectifs a principalement été recueillie auprès des deux parties prenantes au programme, à savoir le Ministère, représenté par les gestionnaires et les professionnels responsables de l'administration du programme, et les représentants des associations de services de garde aux niveaux national et régional. L'information a été recueillie au moyen de rencontres en groupes de discussion ou d'entretiens individuels.

Ce rapport présente le résultat de l'évaluation effectuée. La première partie expose les paramètres ayant encadré la réalisation de l'étude : l'objet d'évaluation, les objectifs de celle-ci et la méthodologie employée. Les résultats sont présentés dans les parties qui suivent. La pertinence du programme est examinée dans la deuxième partie. La troisième partie s'intéresse au fonctionnement du programme et, ce faisant, s'attarde aux différentes étapes entourant le processus menant au financement des projets. Enfin, la dernière partie présente la perception des acteurs des retombées du programme, ses effets éventuels sur l'amélioration de la qualité des services de garde et ses autres effets, le cas échéant.

2. À l'époque, le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine.

1- PARAMÈTRES DE L'ÉVALUATION

Dans cette première partie, nous exposons d'abord l'objet de l'évaluation, soit le programme lui-même, son objectif et les normes l'encadrant. Puis, nous abordons les questions et les objectifs poursuivis par l'évaluation. La dernière section décrit la méthodologie employée et le partage des responsabilités dans la réalisation des travaux.

1.1- Objet d'évaluation : le programme

Le *Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde* a pour but d'améliorer la qualité des services de garde. Plus précisément, son objectif est de soutenir la réalisation de projets visant le rehaussement de la qualité des services de garde et contribuant à améliorer leurs pratiques à l'égard notamment de :

- la santé et la sécurité des lieux, des équipements et du matériel;
- la dimension éducative, soit la qualité du programme éducatif, la pertinence du matériel éducatif, la formation et la supervision du personnel éducateur, la qualité des interactions entre le personnel éducateur et les enfants, entre le personnel éducateur et les parents;
- l'accessibilité des services de garde;
- la gestion des ressources humaines;
- la gouvernance.

Le programme est assujéti à plusieurs normes concernant, entre autres, l'admissibilité des organismes et des projets, le financement accordé et la reddition de comptes.

• L'admissibilité des organismes et des projets

Deux types d'organismes sont admissibles au programme :

- une association de services de garde, en autant qu'elle satisfasse aux critères de représentativité établis par le Ministère, soit une association nationale de centres de la petite enfance (CPE), une association régionale de CPE ou une association de garderies;
- un organisme à but non lucratif reconnu pour l'intérêt qu'il porte aux services de garde et dont les objets inscrits dans sa charte sont compatibles avec les objectifs du programme³.

Concernant les projets, divers critères en règlent l'admissibilité. Il est d'abord précisé qu'un projet est une entreprise temporaire, ayant un début et une fin déterminés, décidée dans le but de créer un produit, un service ou un résultat unique. Les projets doivent ensuite satisfaire aux critères suivants :

- permettre de trouver des solutions concrètes qui favorisent la mise en place de pratiques visant l'amélioration de la qualité des services de garde;
- être novateurs et adaptés au milieu visé et à la réalité des membres de l'association;
- ne pas avoir été entrepris avant le dépôt de la demande d'aide financière;
- sauf exception, la durée maximale du projet doit être de douze mois;

3. Sont exclus les organismes publics et parapublics, les associations représentatives de responsables d'un service de garde en milieu familial (RSG), les associations de professionnelles et celles financées par d'autres programmes du Ministère.

- être complémentaires aux programmes et aux activités du Ministère et conformes à ses orientations.

De façon exceptionnelle, afin de soutenir la dynamique régionale de certains regroupements situés en régions éloignées et qui couvrent un grand territoire comptant peu de CPE⁴, un maximum de 40 % du projet peut être consacré à l'organisation, au soutien et à la logistique des services offerts aux membres.

À l'appui de ces critères, des exemples de projets admissibles et de projets inadmissibles sont présentés. Au chapitre des projets inadmissibles, on compte notamment des activités visant la formation des responsables d'un service de garde en milieu familial, des activités liées au fonctionnement et aux activités régulières de l'association ainsi que des activités de représentation, de promotion de l'association ou qui amènent un positionnement de l'association par rapport à des politiques ou à des mesures gouvernementales.

Par ailleurs, l'évaluation des projets au regard de la demande d'aide financière est faite selon les critères suivants : pertinence, qualité, retombée, innovation, réalisme et cohérence.

- **Les modalités financières du programme**

Le budget global alloué au programme est d'environ 2,4 M\$ par année. Il se répartit comme suit :

- Associations nationales de CPE

L'aide financière maximale est de 200 000 \$. Lorsqu'il y a plus d'une association nationale admissible, l'aide financière est répartie entre les associations, au prorata du nombre total de places au permis et, s'il y a lieu, des places à l'agrément des membres de chacune de ces associations.

- Associations régionales de CPE

L'aide financière que peut recevoir une association régionale se situe entre 85 000 \$ et 185 000 \$. Elle varie selon le nombre de régions administratives représentées, le nombre de divisions⁵, la situation dite en « régions éloignées ».

- Associations de garderies

L'aide financière maximale est de 400 000 \$. Lorsqu'il y a plus d'une association admissible, l'aide financière est répartie entre les associations, au prorata du nombre total de places au permis des membres de chacune de ces associations.

- Autres organismes à but non lucratif

L'aide financière maximale qui peut être accordée est de 50 000 \$.

- Financement additionnel

De manière exceptionnelle, le Ministère pourrait accepter de soutenir la réalisation d'un projet ayant une portée et des retombées nationales et touchant l'ensemble des services de garde. Dans ce cas, l'aide financière accordée à une association pourrait être haussée d'un montant ne pouvant pas dépasser 100 000 \$.

4. Les régions admissibles sont : Bas-Saint-Laurent, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Abitibi-Témiscamingue, Nord-du-Québec et Côte-Nord.

5. Le terme « division » désigne chaque composante d'un CPE : installation et bureau coordonnateur de la garde en milieu familial.

- **Les règles entourant la reddition de comptes et le versement de la subvention**

Les mesures relatives à la reddition de comptes constituent des conditions de versement de la subvention. Ainsi, l'organisme qui a obtenu une aide financière doit :

- fournir un état d'avancement de son projet (rapport d'étape) au plus tard six mois après la signature de la convention d'aide financière. Ce document fera l'objet d'une analyse et devra être approuvé par le Ministère pour que le versement de la subvention se poursuive;
- remettre, à la fin de la période de subvention, un rapport détaillé portant sur les activités du projet pour lequel il a reçu cette aide ainsi qu'un rapport financier, lequel doit être vérifié si une subvention de 25 000 \$ ou plus a été accordée;
- remettre au Ministère cinq exemplaires des outils ou des documents produits.

Le versement du soutien financier accordé se fait en trois étapes :

- 50 % de la somme totale à la signature de la convention d'aide financière;
- 40 %, six mois après la signature de la convention d'aide financière et à la suite de la réception, de l'analyse et de l'acceptation d'un rapport d'étape;
- 10 % après réception, analyse et acceptation des documents finals exigés.

- **L'administration du programme**

Au sein du Ministère, le programme est administré par différentes instances selon l'organisme demandeur d'aide financière. Pour les organismes nationaux, la responsabilité est assumée par la Direction de l'accessibilité et de la qualité des services de garde (DAQSG), Direction générale des services de garde éducatifs à l'enfance (DGSSEE). Pour les organismes régionaux, la Direction de la coordination et du soutien aux régions (DCSR), Direction générale des opérations régionales (DGOR) a la charge du programme, mais ce sont les quatre directions régionales qui analysent les projets et qui en font le suivi. Pour le volet « financement additionnel », il s'agit d'un comité formé du responsable à la DAQSG et du responsable à la DCSR.

L'annonce de l'appel de projets est faite chaque année au printemps. Le dépôt des projets est demandé en juin.

L'administration du programme comprend notamment :

- la réception et l'analyse des projets;
- la signature de la convention d'aide financière avec les organismes dont le ou les projets sont retenus pour financement;
- la réception, et l'analyse le cas échéant, des divers documents exigés en vertu de la reddition de comptes;
- le versement de l'aide financière aux différentes étapes.

1.2- Questions et objectifs de l'évaluation

Les questions d'évaluation correspondent à trois enjeux principaux relatifs au programme : sa pertinence, son fonctionnement et ses retombées.

Le but du programme qui, depuis 2005-2006, est d'améliorer la qualité des services de garde, est-il pertinent? Quelle perception les parties concernées, les responsables du programme au Ministère et les associations recevant du financement, ont-elles du programme et de son but? Le programme lui-même, qui consiste à financer des projets proposés par les associations de services de garde ou d'autres organismes à but non lucratif, est-il pertinent pour tenter d'atteindre ce but? Les objectifs spécifiques du programme, qui associent le rehaussement de la qualité à l'amélioration de certains aspects de la prestation de services, sont-ils pertinents? Y aurait-il d'autres dimensions à privilégier?

Le fonctionnement du programme est-il optimal? Les modalités qui l'entourent, telles que la durée et les critères d'admissibilité des projets, favorisent-elles une utilisation judicieuse des fonds qui lui sont alloués? Comment se font l'analyse et la sélection des projets? L'outil d'analyse des projets proposé est-il aidant, efficace? Le cadre normatif précise aussi que le niveau de financement des projets d'une association donnée est lié à son effectif de membres ou au nombre de places au permis de ses membres : ce modèle, rappelant un financement d'associations à la mission, est-il approprié? Quels en sont les avantages et les inconvénients? La reddition de comptes est-elle adéquate? Est-elle suffisante pour permettre aux responsables du programme dans les diverses directions du Ministère de juger de la réalisation des projets et de l'apport de ceux-ci à l'amélioration de la qualité? Enfin, plus largement, quelles sont les forces et les difficultés du programme? Des améliorations sont-elles souhaitables?

Le programme atteint-il son objectif d'améliorer la qualité des services de garde? Quelle est la perception des parties concernées à ce sujet? Le programme est-il efficace et pourquoi? En quoi est-il plus ou moins efficace? Les projets soutenus permettent-ils de faire une différence quant à la qualité des services offerts sur le territoire québécois? Les projets ont-ils des effets autres que l'amélioration de la qualité?

Dans la foulée des questions d'évaluation énoncées, les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

Objectif 1 : Évaluer la pertinence du programme;

Objectif 2 : Cerner les forces et les difficultés liées au fonctionnement du programme;

Objectif 3 : Déterminer les retombées du programme, notamment celles qui sont perçues par les parties concernées.

1.3- Méthodologie

La démarche d'évaluation s'appuie principalement sur des méthodes de recherche qualitative, à savoir une collecte de données effectuée auprès de représentants du Ministère et des associations de services de garde au moyen de rencontres en groupes de discussion ou d'entretiens individuels. Toutefois, le segment de l'évaluation relatif à la reddition de comptes est complété par l'examen d'un échantillon de rapports d'activités finals.

- **Rencontres en groupes de discussion et entretiens individuels**

Pour recueillir l'information nécessaire à l'évaluation, trois groupes ont été constitués. Leur cible était respectivement :

- un groupe réunissant des professionnels du Ministère responsables du programme au niveau national (DAQSG et DCSR) et dans chacune des quatre directions régionales;
- un groupe comprenant les six gestionnaires du Ministère concernés;

- un groupe réunissant les treize regroupements régionaux de CPE et les deux organismes à but non lucratif ayant reçu du financement dans le cadre du programme en 2010-2011 et en 2011-2012.

Parmi les 32 personnes invitées à ces rencontres de groupe, trois n'ont pu être présentes.

Une collecte a également été effectuée auprès des quatre associations nationales de services de garde, deux associations de CPE et deux associations de garderies, par la réalisation d'une entrevue individuelle avec un ou des représentants de chacune d'elles. Toutes les associations ont été jointes.

La collecte de données a été confiée au Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE) de l'École nationale d'administration publique. La conseillère du Ministère responsable de l'évaluation a assisté aux trois rencontres en groupes de discussion à titre d'observatrice, alors qu'à la première rencontre, un autre conseiller en évaluation était également présent.

Les rencontres en groupes de discussion ont eu lieu en février 2013, à Montréal. Les entretiens individuels ont été réalisés, au téléphone ou en personne à Québec, en février et mars 2013. Le tableau qui suit donne plus de précisions.

Catégorie de répondants	Date	Type	Nombre de participants
Associations régionales	14 février 2013	Groupe	14
Associations nationales	15, 19, 27 février 2013 4 mars 2013	Individuel	6
Gestionnaires du Ministère	4 février 2013	Groupe	6
Professionnels	12 février 2013	Groupe	9
Total			35

Les rencontres en groupes de discussion ont duré environ trois heures chacune. Les entretiens individuels ont duré, pour leur part, en moyenne un peu moins de deux heures. Les rencontres et les entretiens ont été dirigés par une professionnelle de recherche du CREXE. Les séances ont été enregistrées à l'aide de deux enregistreurs numériques afin de s'assurer que les données soient correctement enregistrées. Avant chaque séance et pour chacun des groupes et des entretiens individuels, la professionnelle de recherche a présenté les modalités et les objectifs de la séance de discussion et a demandé aux participants l'autorisation d'enregistrer leurs propos. Une fois cet accord obtenu, un premier tour de table a été fait [dans le cas des rencontres de groupes], afin que chaque répondant se présente (nom, fonction, nombre d'années de connaissance du programme). Par la suite, la professionnelle de recherche a abordé, dans l'ordre, l'ensemble des questions comprises dans les guides d'entrevue fournis par le Ministère.

L'information recueillie auprès des participants et captée dans les fichiers audio a d'abord été consignée par écrit, dans des comptes rendus détaillés qui ont été transmis au Ministère. Par la suite, chacune des dimensions à l'étude – la pertinence, le fonctionnement et les retombées du programme – a été soumise à une analyse au regard de l'ensemble des données recueillies pour chacune des questions. Le résultat de ces analyses a été consigné dans un rapport par la professionnelle de recherche du CREXE et remis au Ministère.

- **Examen d'un échantillon de rapports d'activités finals**

Afin de compléter l'analyse de la reddition de comptes, le rapport d'activités final d'un échantillon de projets a été examiné. En sus de l'avis des gestionnaires et des professionnels du Ministère à ce sujet, cette démarche visait à répondre à la question de savoir si ces rapports permettent de juger de la réalisation des projets ainsi que de leurs retombées.

Les projets visés étaient ceux ayant été financés au cours des exercices financiers 2010-2011 et 2011-2012, à l'exclusion des activités financées dans le cadre des 40 % de la subvention qui peuvent être alloués à des services offerts aux membres dans certaines associations de régions éloignées. Il y avait ainsi 163 projets. Le niveau de financement accordé à chaque projet variait de moins de 5 000 \$ (pour 17 % d'entre eux) à plus de 40 000 \$ (pour 18 % d'entre eux), dont quatre de plus de 75 000 \$; pour 43 % des projets, le financement se situait entre 5 000 \$ et 20 000 \$.

Sans prétendre à la représentativité, la sélection des projets a été faite au hasard tout en tenant compte de certains critères afin d'assurer une diversité (national/régional, CPE/garderies, région, montant de l'aide accordée, etc.). Au total, 24 projets ont ainsi été retenus. Un nombre égal de projets a été sélectionné pour chacune des deux années financières, et un effort a été fait pour que l'échantillon reflète au mieux la variabilité des montants de la subvention accordée. Enfin, des projets ont été retenus pour chacune des modalités financières du programme, leur nombre est présenté dans le tableau ci-dessous.

Modalités financières	Nombre de projets retenus et commentaires	
Associations nationales de CPE	2	1 de chacune des 2 associations
Associations régionales de CPE	17	1 de chacune des 13 associations régionales + 1 de 4 autres associations régionales choisies au hasard
Associations de garderies	2	1 de chacune des 2 associations
Autres organismes à but non lucratif	1	sur 2 organismes
Financement additionnel	2	1 présenté par une association nationale 1 présenté par une association régionale
Total	24	

Le rapport d'activités final des projets retenus a été soumis à une analyse de contenu afin de répertorier les éléments d'information fournis et de voir dans quelle mesure ceux-ci peuvent permettre de répondre aux questions soulevées. Pour faciliter cet examen, les rapports ont été classés par catégories quant à la teneur du projet (formation, création d'outils, etc.).

- **Partage des responsabilités**

Le cadre méthodologique retenu pour l'évaluation du *Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde* a été élaboré par la conseillère en évaluation responsable du projet au Ministère, ainsi que les deux outils de collecte, à savoir les deux guides d'entrevue (présentés en annexe). Ces documents ont été commentés par un conseiller en évaluation et d'autres professionnels du Ministère connaissant bien le programme.

Comme il est mentionné précédemment, la collecte de données au moyen des rencontres en groupes de discussion et des entrevues individuelles a été effectuée par le CREXE. La professionnelle de recherche du CREXE a ainsi vu à l'organisation des rencontres, au recrutement des participants à partir des listes fournies par le Ministère ainsi qu'à la mise à disposition d'un local. Elle a ensuite animé les groupes de discussion et réalisé les entrevues.

Au terme de la collecte, elle a effectué une première analyse du matériel recueilli et remis un rapport.

Le rapport du CREXE a été révisé et enrichi grâce à certaines analyses plus approfondies effectuées par la conseillère en évaluation du Ministère responsable du projet. Il a aussi été complété, en ce qui concerne les redditions de comptes, par l'ajout de l'examen de l'échantillon des rapports d'activités, réalisé en collaboration avec une autre conseillère en évaluation.

- **Rédaction du rapport et confidentialité**

Les personnes ayant participé aux rencontres de groupes et aux entretiens individuels n'ont pas été choisies au hasard, elles ont été nommément retenues en raison de leur fonction au sein des associations ou du Ministère. Elles sont aussi en nombre restreint, surtout dans le cas des entretiens individuels. Afin de respecter l'engagement pris par le CREXE et le Ministère d'assurer la confidentialité des propos rapportés, tout en divulguant quand même l'information utile à l'évaluation, diverses mesures ont été prises en ce qui concerne la rédaction du rapport.

Ainsi, on ne distingue pas les associations, selon qu'elles se retrouvent au niveau national ou au niveau régional. On utilise d'ailleurs indifféremment les termes « regroupements » et « associations ». Les deux organismes à but non lucratif sont, pour les besoins de l'anonymat, compris dans l'appellation « associations de services de garde ». Quand il est fait référence aux répondants dans le texte, nous utilisons le genre masculin pour les désigner, tous et toutes. De même, quand il est fait mention de personnes dans les extraits présentés, on y réfère au masculin dans tous les cas; de plus, les noms de lieu, le cas échéant, sont omis. S'il est question du montant de la subvention reçue par une association, nous indiquons dans tous les cas un montant fictif, soit 99 000 \$. Dans l'indication de la source des extraits cités, on ne fait pas référence à une personne en particulier, seulement à un groupe de répondants : les associations, les gestionnaires ou les professionnels.

Enfin, pour alléger le texte, les termes « gestionnaires » et « professionnels », quand ils sont mentionnés sans plus d'indication dans le rapport, font référence aux gestionnaires et aux professionnels du Ministère. De même, nous utilisons les sigles suivants pour indiquer la source des extraits présentés : « A », s'il s'agit des propos d'un représentant d'une association ou d'un organisme à but non lucratif », « G », dans le cas de ceux d'un gestionnaire et « P », quand il s'agit des propos d'un professionnel.

2- PERTINENCE DU PROGRAMME

La pertinence d'un programme fait référence à plusieurs concepts en évaluation. Parmi ces concepts, notons la raison d'être du programme : Existe-t-il encore une réalité sociale ou une problématique particulière qui justifie l'existence d'un programme? Un autre concept évaluatif qui permet de juger de la pertinence d'un programme est rattaché à la pertinence des cibles et des objectifs poursuivis.

Les questions auxquelles les participants ont été soumis ont permis de traiter la question de la pertinence du programme sous deux dimensions principales, soit la pertinence de l'objectif du programme qui est l'amélioration de la qualité des services de garde, ainsi que la pertinence du programme pour atteindre cet objectif.

2.1- Pertinence de l'objectif du programme : l'amélioration de la qualité des services de garde

Différents éléments ont été retenus pour alimenter les réflexions sur la pertinence de l'objectif du programme. Nous présenterons d'abord la perception des acteurs quant à la persistance du besoin d'amélioration de la qualité des services de garde. Les différents aspects des services de garde pour lesquels la qualité est à améliorer seront ensuite exposés, puis, les obstacles à cette amélioration. Nous terminerons en présentant une ambiguïté qui semble persister quant à l'objectif du programme.

- **Pertinence de travailler sur l'amélioration de la qualité des services de garde**

Afin de s'assurer que la raison d'être du programme répond toujours à un besoin, tous les groupes de répondants ont été invités à s'exprimer sur la pertinence de travailler à l'amélioration de la qualité des services de garde en 2013. De façon unanime, les répondants ont reconnu le besoin de continuer à améliorer la qualité des services de garde, comme en témoignent les extraits suivants : « l'amélioration de la qualité, cela va toujours être nécessaire », « je pense que la question ne se pose pas, il y a toujours place à l'amélioration ».

Plusieurs raisons justifient le besoin d'amélioration de la qualité, selon les répondants. Tout d'abord, le fait que le réseau des services de garde est encore très jeune et qu'il s'est développé rapidement. Cette croissance passée et future du réseau engendre de nombreux besoins.

[...] on est encore en très gros développement [de places]. Ce réseau-là a besoin [...] d'être consolidé en qualité. C'est ça qui va faire la différence au Québec, la qualité éducative. (P)

Dans la foulée de cette croissance du réseau, on note le mouvement de personnel important parmi les éducatrices et le besoin pour les éducatrices nouvellement formées d'être initiées aux réalités du terrain.

Les connaissances évoluent également, et il importe que les services de garde suivent le mouvement.

Il y a constamment des avancées au niveau éducatif, au niveau de la recherche. Il faut être au courant, il faut être à la fine pointe, il y a des nouveaux courants, donc on n'arrête jamais. (A)

Un autre élément avancé est le fait que la société est en constante évolution, ce qui exige des services de garde une adaptation continue pour suivre le rythme des changements. Au gré des discussions, des exemples de cette situation ont été fournis, comme l'arrivée et l'accueil des nouveaux immigrants ou encore l'intervention en milieu défavorisé.

En réponse à cette croissance et à ce développement rapide du réseau, il apparaît justifié de continuer à travailler et à promouvoir la qualité des services de garde.

- **Aspects des services de garde pour lesquels la qualité est à améliorer**

Les répondants ont mentionné plusieurs aspects des services de garde pour lesquels la qualité peut être améliorée. À titre d'exemple : le programme éducatif, l'intégration des enfants handicapés, la gestion des ressources humaines, l'alimentation, le matériel mis à la disposition des enfants, la gouvernance, l'accessibilité, la santé et la sécurité. Toutefois, ce qui ressort vraiment, c'est qu'il n'y a pas un aspect plus qu'un autre qui est à améliorer, tout est susceptible d'avoir besoin d'amélioration à un moment ou à un autre. Ce qu'il faut surtout, c'est s'adapter aux besoins des milieux.

Il faut être capable de travailler sur plusieurs aspects en même temps. Moi, je ne suis pas capable de dire c'est surtout l'aspect pédagogique ou la gestion qu'il faut travailler. (A)

Ce n'est pas défini à l'avance, il n'y a pas de recette. Il faut, chacun dans nos milieux, avec les clientèles que l'on a, avec eux, en arriver à améliorer la qualité. (A)

Une association signale, pour sa part, non pas un aspect, mais plutôt une « modalité » liée à la qualité, à savoir l'importance d'assurer une qualité de services uniforme partout au Québec.

- **Obstacles à l'amélioration de la qualité**

Selon les associations, le manque de moyens financiers est le principal obstacle à l'amélioration de la qualité des services de garde. Au sein des associations, le financement insuffisant se traduit par la difficulté à consolider des équipes et à avoir des ressources suffisantes pour mener à bien les projets et obtenir les résultats souhaités. Il apparaît même, dans certains cas, qu'il est difficile de maintenir l'association en place. Bref, les moyens financiers semblent conditionner de manière importante l'offre de services que les regroupements sont en mesure d'offrir à leurs membres dans le but de consolider la qualité des services de garde. Un exemple concret rapporté à ce propos est l'incapacité pour certaines des associations de se doter d'une conseillère pédagogique pour appuyer les membres dans leur travail ou lorsque ceux-ci éprouvent certaines difficultés.

Le niveau de financement des services de garde est également mentionné par certains répondants des associations comme un obstacle important à l'amélioration de la qualité. Ils relèvent notamment le fait que le manque d'argent ne permet pas de libérer des éducatrices afin qu'elles puissent avoir du temps pour planifier leurs activités ou pour assister à des formations : « Ce n'est pas évident d'essayer d'amener les gens à des points de formation quand les services de garde ne peuvent pas les libérer, ce n'est vraiment pas évident » (A). On souligne également l'absence de conseillères pédagogiques dans les services de garde.

Un autre obstacle rapporté est la pénurie d'éducateurs et d'éducatrices qualifiés. Les services de garde semblent avoir de plus en plus de difficulté à cet égard, problème qui pourrait s'amplifier avec la création de nouvelles places dans les services de garde à court et moyen termes. Certains expliquent cette pénurie par la difficulté à intéresser les jeunes à ce programme d'enseignement.

De leur côté, les gestionnaires et les professionnels du Ministère reconnaissent les difficultés mentionnées par les associations, comme les contraintes financières et les difficultés de recrutement de personnel qualifié. Toutefois, ils rapportent aussi d'autres obstacles. Selon eux, le fait que ce ne sont pas tous les services de garde qui font partie des regroupements ou des associations est un obstacle majeur à l'amélioration de la qualité. Plus particulièrement, pour certains, l'absence de regroupements régionaux de garderies représente un obstacle à l'amélioration de la qualité, non seulement parce que les garderies sont plus difficilement joignables par le programme, mais aussi « parce qu'il n'y a pas de regroupement régional justement, qui vient les soutenir, qui vient les accompagner comme les [regroupements de] CPE le font. » (P).

- **Ambiguïté persistante sur l'objectif du programme**

L'objectif du programme est clairement énoncé dans la description de celui-ci : améliorer la qualité des services de garde en finançant des projets en ce sens réalisés par les associations. Dans la pratique, toutefois, une ambiguïté est relevée par certains répondants du Ministère qui s'expliquerait par la conjugaison de deux facteurs : l'historique du programme et le mode de financement du programme actuel.

Dans sa première version, en effet, le programme avait pour but de soutenir la vie associative des regroupements de services de garde. En 2005, le programme a été réorienté vers le financement de projets ou d'activités de consolidation des services de garde, puis l'accent a été mis encore davantage sur la notion de projets dans la version actuelle du programme. Or, malgré le changement, les répondants du Ministère évoquent une ambiguïté entre la structure de financement du programme actuel et la volonté de financer des projets. De la première version du programme, en effet, est demeurée une allocation de l'aide financière fondée sur le nombre de membres des diverses associations, chacune d'elles sachant à l'avance quel montant maximal peut lui être accordé. Comme le note l'un des gestionnaires, « c'est comme si on a gardé une structure de financement à la mission, mais c'est un programme qui vise du financement de projets ». Et il ajoute : « C'est encore vu, même après sept ans, comme du financement à la mission. » (G). De là, l'interprétation que peuvent en faire des associations, voulant que le financement dans le cadre du programme leur soit presque assuré.

Selon certains répondants du Ministère, tant chez les gestionnaires que chez les professionnels, cette ambiguïté quant à l'objectif du programme a, comme on le verra plus loin, des répercussions à plusieurs niveaux, que ce soit sur la teneur des projets présentés, le processus d'évaluation des projets ou les retombées du programme.

2.2- Pertinence du programme pour atteindre l'objectif visé

Outre la pertinence du programme, considéré dans son ensemble, pour atteindre l'objectif d'amélioration de la qualité des services de garde, nous aborderons aussi la pertinence des aspects de la pratique des services de garde qui sont ciblés par le programme. L'existence

d'autres moyens à la disposition des associations et pouvant permettre d'améliorer la qualité des services de garde sera ensuite examinée.

- **Pertinence du programme**

L'ensemble des propos entendus lors des rencontres montre qu'il n'y a pas qu'une seule manière de juger de la pertinence du programme pour atteindre l'objectif d'amélioration de la qualité des services de garde. En effet, on observe des points de vue différents, mais cela, en partie parce que l'angle d'analyse des uns et des autres est différent. On peut ainsi distinguer cinq angles d'analyse ou axes privilégiés empruntés par les différents groupes de répondants pour étayer leur point de vue.

On a donc jugé de la pertinence du programme sur la base de sa capacité :

- de permettre de joindre tous les services de garde (gestionnaires);
- de permettre des interventions en appui aux orientations du Ministère (professionnels);
- de permettre d'élaborer des projets ayant les caractéristiques les plus propices à l'amélioration de la qualité (associations);
- à mettre en place des conditions favorables à la mise en œuvre des projets (associations);
- à rendre accessible du financement dont les associations peuvent faire bénéficier leurs membres à travers les activités et les outils qu'elles élaborent (associations).

La très grande majorité des répondants, à des degrés divers, considèrent que le programme est pertinent pour atteindre l'objectif visé. Si, de manière générale, un axe en particulier a dominé dans les échanges au sein d'un groupe ou d'une rencontre donné (comme indiqué dans la nomenclature ci-dessus), la question a aussi fréquemment été abordée sous plus d'un angle. Voyons donc les différents points de vue exprimés.

Pour plusieurs gestionnaires, pour qui un des principaux obstacles à l'amélioration de la qualité est la difficulté de joindre tous les services de garde, le programme, bien que pertinent, a ses limites. D'un côté, le programme s'adresse aux associations, et ce ne sont pas tous les services de garde qui en font partie. D'un autre côté, même dans le cadre du programme, on n'atteint pas nécessairement toujours ceux qui en auraient le plus besoin. Compte tenu du niveau de financement offert aux associations dans le cadre du programme, certains considèrent que si, idéalement, on pouvait souhaiter que les associations étendent leurs services à d'autres clientèles, le financement disponible serait alors insuffisant. Par ailleurs, certains, tout en convenant de ces limites, n'en font pas moins valoir l'apport du programme : « [...] si on rejoint une partie de la clientèle, on travaille déjà sur la qualité. » (G)

Pour les professionnels du Ministère, la pertinence du programme ne fait aucun doute. Essentiellement, on lui attribue deux grandes qualités : la complémentarité qu'il permet avec les interventions du Ministère et la prise en compte des besoins au niveau régional. Ainsi, que ce soit pour de l'accompagnement quand le Ministère veut promouvoir des orientations ou certaines façons de faire ou, encore, pour offrir de la formation, la contribution des associations par l'entremise du programme est vue comme appréciable : « Ces projets-là permettent vraiment les complémentarités, créent des outils qui visent l'application d'un ensemble de programmes. » (P). Le programme est également jugé pertinent parce qu'il permet de déceler des problématiques régionales et de les greffer aux objectifs du programme.

Pour les associations, compte tenu de son apport financier, le programme est jugé utile par plusieurs d'entre elles. Selon un répondant, ce financement permet notamment d'offrir des outils de très grande qualité à des tarifs abordables. Pour leur part, d'autres font remarquer : « On

critique, oui, mais ça ne veut pas dire que l'argent n'est pas utile. Il est insuffisant. » (A). Une association considère, quant à elle, que le programme perd de sa pertinence en raison d'une certaine lourdeur administrative.

En outre, la discussion a porté longuement sur une certaine incohérence perçue entre la volonté d'améliorer la qualité et le moyen proposé pour ce faire dans le cadre du programme, soit la réalisation de projets à court terme (entreprise temporaire et projets d'une durée d'un an). Pour les associations concernées, il y a là contradiction : « La qualité, c'est une démarche, c'est un processus qui est à moyen et long termes et non pas à court terme. » (A). Dans cette même foulée, on fait remarquer que la mise en œuvre de projets structurants est difficilement conciliable avec un horizon annuel. Il faut donc que les projets puissent être pérennisés : « Ce n'est pas parce qu'il est fait qu'on le met sur une tablette. Si on fait ça, c'est aussi inutile. » (A)

- **Aspects de la pratique des services de garde ciblés par le programme**

Dans les objectifs spécifiques du programme, divers aspects de la pratique des services de garde sur lesquels peuvent porter les projets d'amélioration de la qualité sont mentionnés. On y trouve ainsi la santé et la sécurité des lieux; l'équipement et le matériel; la dimension éducative; l'accessibilité des services de garde; la gestion des ressources humaines et la gouvernance. Nous avons interrogé les divers répondants à savoir si cette nomenclature est représentative des divers besoins qu'ils perçoivent ou si, au contraire, des dimensions devraient être ajoutées ou soustraites.

De l'avis général, aucun changement n'est nécessaire. Plusieurs répondants soulignent en effet que « le problème, ce n'est pas la catégorisation », le problème étant plutôt le temps, le temps accordé pour la planification et la mise en œuvre des projets. Les différents aspects couverts sont donc jugés pertinents. De plus, il semble qu'ils couvrent toutes les dimensions sur lesquelles peut porter l'amélioration de la qualité des services de garde : « Ces éléments répondent pas mal à un bon service de garde. Je pense que l'on couvre pas mal de choses. » (A)

- **Autres moyens pour améliorer la qualité des services de garde**

D'autres moyens que le programme peuvent favoriser l'amélioration de la qualité des services de garde. Parmi ceux-ci, il importe de rappeler l'importance de l'accompagnement et du soutien offerts tant par les directions régionales du Ministère que par les associations elles-mêmes à travers leurs activités. L'existence même de ces structures facilite le développement d'une expertise en matière de qualité des services de garde et permet ainsi l'amélioration du réseau. Un autre moyen, mis de l'avant par le Ministère, est l'inspection des services de garde. Selon des gestionnaires, cet élément encourage la mise en place de correctifs qui garantissent une qualité minimale dans l'ensemble des services de garde.

Un autre levier pour l'amélioration de la qualité des services de garde est l'existence de diverses initiatives et tables de concertation régionales qui touchent à différents aspects de l'intervention auprès des jeunes enfants. Il a été question des tables de concertation petite enfance, des tables sur le développement des jeunes enfants, sur les saines habitudes de vie, de Québec en forme, d'Avenir d'enfants. Les regroupements régionaux participent souvent à ces tables, parfois en compagnie du Ministère. Le dynamisme de ces tables, voire leur existence, serait toutefois inégal d'une région à l'autre.

À la question de savoir si les associations disposaient d'autres sources de financement que le programme pour mettre en œuvre des actions visant l'amélioration de la qualité des services de

garde, les répondants ont indiqué la cotisation des membres et, le cas échéant, la vente de formation et d'outils élaborés par l'association. D'autres sources sont aussi mentionnées : « On va aller chercher de l'argent à Emploi-Québec pour la formation ponctuelle, on va aller chercher de l'argent auprès de fondations. » Ce répondant conclut ainsi : « On est tout le temps en recherche d'argent. On passe une partie de notre temps à chercher de l'argent. » (A)

3- FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

Le fonctionnement d'un programme fait référence à la manière dont il est mis en application par et auprès des diverses parties prenantes concernées. Dans ce chapitre, nous aborderons d'abord les critères d'admissibilité des projets. Puis, nous passerons en revue tout le parcours des projets présentés dans le cadre du programme : la détermination et l'élaboration des projets par les associations, l'analyse et l'évaluation des projets par le Ministère, la reddition de comptes et le cycle de réalisation des projets. Nous terminerons par l'examen du mode de financement du programme.

3.1- Critères d'admissibilité des projets

Pour être admissibles à un financement dans le cadre du programme, les projets soumis doivent respecter un certain nombre de critères.

Il est d'abord précisé qu'un projet est une entreprise temporaire, ayant un début et une fin déterminés, décidée dans le but de créer un produit, un service ou un résultat unique. De plus :

- les projets déposés doivent permettre de trouver des solutions concrètes qui favorisent la mise en place de pratiques visant l'amélioration de la qualité des services de garde;
- ils doivent être novateurs et adaptés au milieu visé et à la réalité des membres de l'association;
- ils ne doivent pas avoir été entrepris avant le dépôt de la demande d'aide financière;
- sauf exception, la durée maximale du projet doit être de douze mois;
- les projets déposés doivent être complémentaires aux programmes et aux activités du Ministère et conformes à ses orientations.

Plusieurs types d'activités sont exclus : notamment, les activités qui visent la formation des responsables d'un service de garde en milieu familial, les rencontres entre les membres d'une association qui ne sont pas liées à un projet accepté dans le cadre du programme, toute activité liée au fonctionnement et aux activités régulières de l'association ainsi que les activités de représentation et de promotion ou des avis ou études qui amènent un positionnement de l'association par rapport à des politiques ou à des mesures gouvernementales.

Deux critères surtout ont été commentés et critiqués par l'ensemble des répondants : le caractère novateur des projets et leur durée qui, sauf exception, ne peut excéder une année. La pertinence de l'exclusion de certaines activités a également été longuement discutée.

- **Le caractère novateur des projets**

L'une des premières critiques formulées à l'encontre de ce critère, et unanimement, est le fait qu'il est de plus en plus difficile de proposer des projets qui n'ont pas déjà été faits, que ce soit par une association ou ailleurs : « Il y a une limite à ce que l'on peut inventer aussi en matière de projets. » (A)

Comme les associations veulent obtenir le financement année après année, cela les oblige à se prêter à un exercice où elles doivent constamment être à la recherche de nouveaux projets, ce qui s'avère difficile pour elles et dont convient le Ministère.

Ils ne peuvent pas, à tous les ans, refaire un projet [...] puis, l'année suivante, au lieu de continuer, il faut repartir avec quelque chose de nouveau. Je ne pense pas qu'ils ont les ressources non plus pour faire ça. (G)

Par ailleurs, tant les répondants des associations que ceux du Ministère font valoir que ce n'est pas parce qu'un projet n'est pas novateur qu'il n'est pas pertinent pour l'amélioration de la qualité. De plus, il est peut-être mieux parfois de s'en tenir à des formules éprouvées.

On nous a dit : vous avez déjà fait des ateliers sur ces sujets-là. Mais si le problème existe encore, il y a un roulement dans les CPE aussi. [...] alors, pourquoi ne pas pouvoir répéter certains ateliers que l'on aurait besoin de présenter d'année en année presque. (A)

Quand quelque chose est bon et qu'il améliore la qualité... Pourquoi faudrait-il que ce soit novateur pour être bon? Et même, au contraire, souvent ce qu'il y a de nouveau, ce n'est pas nécessairement ce qu'il y a de meilleur [...] ce n'est pas éprouvé... (G)

- **La dimension annuelle des projets**

La durée maximale pour le déploiement des projets est fixée à douze mois, sauf exception. Ce critère a aussi fait l'objet de nombreuses discussions lors des rencontres.

Certains répondants du Ministère constatent que le fait d'avoir inscrit une durée maximale d'une année dans le libellé du programme les amène à rejeter les projets qui ne répondent pas à ce critère : « Il y a des projets intéressants que l'on est obligé d'écarter parce qu'ils ne finissent pas dans l'année courante. » (G)

Toutefois, le Ministère peut faire preuve de souplesse pour certains projets, c'est même inscrit dans le programme, rappelle-t-on : « [...] il y a plein de projets qui ont été acceptés et qui étaient pour deux ans et trois ans. » (P). Malgré tout, et l'ensemble des propos entendus abondent dans ce sens, la perception générale du critère est que les projets doivent avoir une dimension annuelle.

En lien avec la durée des projets, les divers répondants ont abordé plus largement le cycle de réalisation des projets qui a pour effet de raccourcir encore davantage le temps alloué à la réalisation des projets. Nous y reviendrons plus en détail dans une section ultérieure.

Au-delà des questions entourant la latitude ou non à l'égard de l'application du critère, plusieurs répondants observent que l'amélioration de la qualité prend du temps et qu'il est difficile d'y parvenir à l'intérieur d'une année. En outre, conjugué au caractère novateur que doivent avoir les projets déposés d'année en année, l'existence et l'application de ce critère peuvent nuire, du moins dans certains cas, au déploiement de projets davantage porteurs pour l'atteinte de l'objectif du programme.

Et on doit, l'année suivante, réinventer un nouveau projet, une nouvelle idée. Et, à chaque année comme cela. [...] Quand on arrive à plusieurs années après l'établissement de cette manière de fonctionner, bien le projet que j'avais déposé il y a cinq ans, il était peut-être excellent, mais il a été court-circuité par tous les autres projets qui sont arrivés par la suite. (A)

Par ailleurs, dans certains cas, il semble difficile pour les associations de soutenir financièrement ces projets au-delà de la durée du financement obtenu dans le cadre du programme.

Il y a une limite à ce que les CPE peuvent absorber aussi en termes de projets. En termes aussi d'appui financier, parce que si on assure la pérennisation de ces projets-là, il faut que quelqu'un assume les coûts additionnels par la suite. Donc, il y a une limite à ce que le CPE peut absorber aussi en termes de coûts. (A)

Enfin, certains répondants du Ministère déplorent la portée à court terme du programme, alors que l'inscription dans une démarche à long terme est préconisée par plusieurs autres interventions comme pouvant davantage favoriser l'atteinte de résultats. Il est fait référence notamment à des projets concernant le développement des jeunes enfants et la persévérance scolaire.

Au Ministère, des voix suggèrent ainsi d'étendre à plusieurs années la portée des projets, tout en permettant la réalisation de projets à plus court terme si cela s'avère approprié. « Pourquoi ne pourrait-on pas les financer un, deux, trois, quatre ans, si tu vois que l'impact c'est vraiment l'amélioration de la qualité dans les services de garde? » (G)

- **Les autres critères**

Un critère d'admissibilité stipule que les projets ne doivent pas avoir été entrepris avant le dépôt de la demande d'aide financière. Quelques répondants seulement ont émis des réserves sur sa pertinence. Essentiellement, on estime que son application empêche la consolidation de projets déjà existants. Ceci vient renforcer l'idée déjà exprimée pour le critère novateur voulant que ce ne soit pas parce que l'on a déjà travaillé sur un projet qu'il n'a plus de valeur pour l'amélioration de la qualité des services de garde. On a aussi soulevé le fait que, comme la réponse quant à l'acceptation des projets arrive à l'automne, cela réduit d'autant le temps qui peut être consacré à la réalisation du projet.

Pour ce qui est des deux autres critères d'admissibilité, soit de permettre de trouver des solutions concrètes qui favorisent la mise en place de pratiques visant l'amélioration de la qualité des services de garde ainsi que d'être complémentaires aux programmes et aux activités du Ministère et conformes à ses orientations, aucun commentaire n'a été émis.

- **Les activités non admissibles**

Au-delà des critères d'admissibilité des projets, de nombreux commentaires ont été formulés concernant les activités jugées inadmissibles en vertu du programme. De l'avis de tous les groupes de répondants, cela écarte des actions très porteuses de qualité. Ce qui est particulièrement visé, ce sont toutes les activités de soutien que réalisent les associations auprès des services de garde et leur présence au sein d'instances régionales.

Quand on parlait des cadres structurants dans la pratique, bien c'est des tables de pédagogues, ou c'est des tables d'éducatrices. On fonctionne beaucoup comme ça, comme communauté de pratique, échange de pratiques, parce qu'il y a une richesse dans notre propre réseau avec l'échange d'expertises. [De cette façon], ça arrive souvent qu'on arrive de manière efficace et rapide à améliorer la qualité, [...], mais ça, c'est refusé, parce que ça fait partie de la vie associative. (A)

Je pense que là-dedans [dans les activités non admissibles], il y a des éléments qui ne sont absolument pas d'ordre politique. Quand on parle de formation, d'accompagnement dans l'application de connaissances, ça, pour moi, c'est directement rattaché [à la qualité], c'est un levier pour la qualité. (A)

Plusieurs considèrent l'exclusion des activités liées au fonctionnement des associations comme une non-reconnaissance de leur mission, alors que : « Moi je pense que si on a des activités régulières, c'est parce qu'elles sont structurantes, parce qu'elles viennent vraiment dans l'objectif ultime d'accompagner le réseau pour avoir un réseau de qualité. » (A)

Du côté du Ministère, on reconnaît l'apport du travail de soutien des associations à l'amélioration de la qualité.

Quand ils font leurs rencontres mensuelles des directrices de CPE, qu'ils échangent, ça a une qualité aussi, parce que c'est l'autoformation. (G)

Nos regroupements, ils sont très pertinents compte tenu de toute la formation, l'accompagnement qu'ils peuvent apporter et c'est nécessaire. (P)

Les professionnels soulignent tout particulièrement la participation des associations aux instances régionales comme un élément contribuant à l'amélioration de la qualité. Il s'agit, selon eux, d'un rôle primordial, en lien direct avec les orientations ministérielles.

3.2- Détermination et élaboration des projets par les associations

Chaque année, les associations sont invitées à présenter une demande de financement pour un ou plusieurs projets. Chaque projet s'accompagne d'une description de ce dernier et des prévisions budgétaires détaillées qui permettront de l'élaborer et de le mettre en œuvre. Pour mieux comprendre les différentes étapes de ce processus, tous les participants ont été invités à nous décrire le parcours type d'un projet, de sa conception à son dépôt au Ministère.

Plusieurs stratégies sont déployées par les associations de services de garde afin de proposer des projets qui répondront aux besoins de leurs membres. Certaines d'entre elles supposent une collaboration directe des membres alors que d'autres stratégies visent davantage le personnel et les administrateurs des associations. Voici donc quelques-unes des stratégies mises de l'avant par les associations à cet égard et qui illustrent la variabilité de celles-ci.

C'est un processus continu [...]. Il y a des fois où tu vas aller consulter tes membres pour voir si tu as visé juste [...], ce que l'on entend lors des activités régulières ou lors d'une formation [...], par observation aussi, ça va arriver. (A)

Généralement, on se réunit en équipe. Puis, on se demande comment on pourrait aider nos services de garde et nos membres à améliorer la qualité de leurs services de garde. On lance plein d'idées. On essaie de voir s'il y a des choses qui ont été faites là-dessus, ou non. (A)

Nous avons demandé aux associations si elles consacraient beaucoup de temps à l'élaboration des demandes avant de les déposer au Ministère. Force est de constater que le temps et les efforts déployés sont très variables.

Le Ministère peut offrir un accompagnement aux associations de services de garde pour l'élaboration de leur projet. Une hétérogénéité des pratiques à cet égard est rapportée tant par les gestionnaires que par les professionnels du Ministère. Certains effectuent un accompagnement très serré des regroupements pour s'assurer que les projets qui seront déposés seront admissibles au financement alors que d'autres n'ont pas adopté cette pratique.

La variabilité des pratiques d'accompagnement est confirmée par les représentants des associations de services de garde rencontrés. Ainsi, un certain nombre de répondants se disent satisfaits et font état d'une collaboration avec le Ministère.

On présente au préalable les orientations que l'on entend, mais c'est aussi très informel, là. C'est parfois même téléphonique. (A)

Ils sont très corrects, le Ministère. Ils ne mettront pas notre projet dans le classeur parce qu'il n'est pas assez étoffé. Ils vont nous appeler pour nous dire : « Écoute, on sent qu'il y a quelque chose d'intéressant, mais je n'ai pas assez d'informations à tel niveau. » Alors, je lui dis : « Bon, écoute, je vais te mettre une page en annexe, puis je vais te donner l'information. » (A)

Certains répondants se plaignent de l'accompagnement reçu en raison du travail que cela engendre et d'un processus qu'on trouve très lourd. Pour un autre, un accompagnement plus important de la part du Ministère lui permettrait de déposer d'emblée un projet qui serait acceptable pour le Ministère, ce qui lui faciliterait la tâche. Il souligne, par ailleurs : « [...] si le projet est refusé, des fois, on a la possibilité de présenter d'autre chose. » (A)

3.3- Analyse et évaluation des projets par le Ministère

À la question qui leur était posée relativement « au processus de sélection des projets », d'entrée de jeu, les gestionnaires ont fait remarquer qu'il n'y avait pas de sélection des projets. Comme chaque association a droit à un montant maximal déterminé à l'avance, c'est plutôt, selon eux, une vérification de la conformité du projet à la norme du programme, soit au regard des critères d'admissibilité et des aspects financiers.

- **Des projets de qualité variable**

De l'ensemble des propos entendus de la part des gestionnaires et des professionnels du Ministère, un premier constat s'impose : les projets déposés sont de qualité variable. Parmi les hypothèses avancées, figure le fait que les associations ne disposent pas toutes des mêmes ressources financières et humaines. Dans certains cas, les équipes réduites ne permettent pas l'élaboration de projets de grande envergure non plus que de projets très structurants. Ainsi, la capacité à élaborer et à réaliser les projets semble parfois conditionner le type de projets qui sont déposés au Ministère.

J'ai une association qui est quand même bien organisée et qui me monte de beaux projets. Et j'ai aussi, à côté, l'association X qui a des moyens limités, donc, c'est sûr qu'il y a beaucoup de colloques. (G)

Une autre explication renvoie au changement effectué au programme il y a quelques années, quand, d'un financement à la vie associative, on est passé à un financement de projets. Selon certains répondants du Ministère, des associations ne sembleraient pas avoir réellement pris acte de ce changement.

Le problème, c'est comment le regroupement perçoit le programme. Il y a des regroupements qui le perçoivent encore [...] pour les financer et ceux-là [...], c'est leur survie et c'est juste ça qui compte [...]. Et il y en a d'autres pour qui c'est un vrai programme d'amélioration de la qualité. Ils présentent des projets, c'est sérieux. (G)

En outre, une certaine souplesse dans l'application du programme a été consentie dans les premières années et elle aurait perduré.

- **Évaluation des projets : comment se fait-elle?**

La description du programme énonce divers critères sur lesquels doit être basée l'évaluation des projets : pertinence, qualité, retombée, innovation, réalisme et cohérence. Les professionnels et les gestionnaires avouent toutefois avoir de la difficulté à tenir compte de certains d'entre eux.

Le seul point qui causait une difficulté, c'est la notion de novateur où, là, on a de la difficulté à l'interpréter. (P)

Dans la pratique, l'évaluation se fait davantage sur l'ensemble de l'œuvre. On n'attribue pas de cote pour chacun des critères, comme ça se fait dans d'autres programmes. « C'est le projet dans sa globalité, je dirais. » (P). Cette façon de faire aurait ses avantages, car elle permet, entre autres, de tenir compte de la pertinence de certains projets malgré des lacunes au chapitre de la rédaction. Elle a aussi ses inconvénients, notamment, l'uniformité du processus peut être plus difficilement assurée.

Les professionnels déclarent consacrer beaucoup de temps à l'analyse des demandes afin de s'assurer que le projet soit bien compris par les autorités et ait toutes les chances d'être accepté. Parfois, la tâche est plus ardue lorsque les projets présentés abordent des sujets très pointus, débordant ainsi le champ de connaissances plus général des professionnels et gestionnaires responsables du programme. Cela arrive à l'occasion et, pour résoudre le problème, on fait alors appel à d'autres directions du Ministère qui possèdent l'expertise sur le sujet. Par exemple, des projets concernant des interventions très spécialisées en petite enfance, qu'on aurait eu tendance à refuser en raison de leur coût élevé ou de doutes quant à leur réel intérêt, ont ainsi été financés. « Il y a des choses que nous autres, à prime abord, ça n'allait pas. Mais tu vois, il y a quelqu'un qui nous a dit : non, non, c'est vraiment pertinent et c'est riche comme formation. » (P)

- **Évaluation des projets : un processus décentralisé**

Le processus d'analyse et d'évaluation des projets est actuellement décentralisé, c'est-à-dire qu'il est effectué au niveau national pour les projets soumis par les associations nationales et dans chacune des directions régionales du Ministère pour les projets qui sont soumis par les associations régionales. Dans la forme actuelle du programme, la décentralisation du processus n'est pas remise en question par les gestionnaires et les professionnels rencontrés. Cette façon de procéder leur semble la meilleure, compte tenu de la proximité des directions régionales avec les associations de leurs régions.

[...] je pense que l'on est aussi bien de faire l'analyse par région parce qu'on les connaît mieux. Et, avec l'accompagnement, c'est plus facile [...]. » (G)

Même, plus pertinent. [...] Nous, on voit les problématiques régionales, les impacts. Des fois, on leur amène une autre vision de l'affaire. As-tu pensé, il y a telle affaire qui se passe? Et, c'est ça qui est intéressant et qui est riche. (P)

Le désavantage possible, c'est le manque d'uniformité dans l'analyse des projets d'une direction régionale à l'autre. Pour résoudre le problème, les gestionnaires suggèrent une formation annuelle sur le programme. On propose aussi l'élaboration de guides d'analyse ou de grilles. « Si tu les formes et que tu leur donnes des outils d'accompagnement, chaque personne peut l'analyser. Je pense que c'est les outils d'accompagnement [dont on a besoin]. » (G)

- **Le point de vue des associations sur l'évaluation des projets**

Du côté des associations, ce qui ressort d'abord, c'est qu'on connaît peu le processus d'analyse et d'évaluation des projets. Toutefois, les échanges qu'ils ont parfois entre collègues les amènent à croire qu'il n'y a pas toujours homogénéité dans le traitement des demandes et qu'il y aurait une certaine part de subjectivité dans l'analyse des projets effectuée par le Ministère. Ainsi, dans le but d'ajouter à l'objectivité du processus, un répondant suggère d'introduire une pondération des différents critères pour l'analyse.

3.4- Reddition de comptes

Les associations doivent satisfaire à différentes exigences de reddition de comptes à la suite de l'attribution du financement d'un projet dans le cadre du programme. Les mesures prévues dans le programme exigent de fournir au Ministère un rapport d'étape au plus tard six mois après la signature de la convention de financement et, en fin de projet, de remettre un rapport détaillé portant sur les activités du projet, un rapport financier qui doit être vérifié si la subvention obtenue est égale ou supérieure à 25 000 \$, ainsi que cinq exemplaires des documents ou outils produits. Il importe pour les associations de se conformer à ces exigences, car les divers versements de l'aide financière sont conditionnels à la transmission au Ministère des différents documents de reddition de comptes. À la signature de la convention de financement, les associations reçoivent 50 % du montant du projet. Lors de la production du rapport d'étape, elles obtiennent 40 % du financement et la dernière tranche de 10 % est versée une fois l'ensemble des documents de fin de projet approuvés par le Ministère.

En ce qui concerne la reddition de comptes, les répondants ont été interpellés sur différentes dimensions, notamment la pertinence des exigences de celle-ci et les changements souhaités, s'il y a lieu. On a aussi demandé aux répondants du Ministère si la reddition de comptes permettait de juger de la réalisation des projets, ainsi que de juger de l'apport des projets à l'amélioration de la qualité des services de garde.

- **Point de vue des associations**

Pour plusieurs associations, les exigences relatives à la reddition de comptes sont jugées adéquates.

La reddition de comptes pour l'instant me semble adéquate, elle n'est pas trop lourde. (A)

Un rapport détaillé portant sur les activités du projet, c'est important de le faire. Maintenant le rapport financier, c'est ça qui va faire que la comptabilité est vérifiée puis que le gouvernement n'a pas donné son argent pour rien. C'est très important. (A)

D'autres cependant considèrent que ce qui est exigé est trop lourd.

C'est normal de faire une reddition de comptes, mais c'est très rigide et lourd comme reddition de comptes, comme comptes à rendre. Des fois, cela prend plus de temps à rendre les comptes qu'à exécuter les projets. (A)

Notons que les associations ont par ailleurs émis de nombreuses réserves quant au temps qui leur était imparti pour effectuer les différentes étapes de la reddition de comptes : « Je pense que c'est pertinent qu'il y ait un rapport d'étape. C'est plus le délai. » (A). Nous y reviendrons plus globalement et plus en détail à la section suivante.

- **Point de vue du Ministère**

Du côté du Ministère, divers points relatifs à la reddition de comptes ont été abordés. En ce qui concerne le contenu des documents transmis au Ministère, la qualité s'avère variable, des associations fournissant des documents très élaborés, alors que d'autres s'en tiennent au minimum. On constate aussi une variabilité quant à la ponctualité dans la transmission des documents au Ministère, certaines associations produisant toujours leur reddition de comptes dans les délais requis, alors que des relances sont parfois nécessaires dans d'autres cas.

À la question de savoir si la reddition de comptes permettait de juger de la réalisation des projets, il est apparu que cela n'est pas toujours chose aisée. Dans le cas où l'association avait à produire un outil, il semble plus facile pour les professionnels et les gestionnaires d'en juger. Toutefois, pour d'autres types d'activités, comme les colloques et les formations, cela s'avère plus complexe, car il y a moins d'extrants sur lesquels ils peuvent s'appuyer pour porter un jugement.

Pour ce qui est de pouvoir juger de l'apport des projets à l'amélioration de la qualité des services de garde par la reddition de comptes, cela apparaît impossible pour l'ensemble des répondants. En effet, l'absence d'évaluation des projets, jumelée souvent au manque d'indicateurs de suivi et de résultat, ne permet pas l'obtention de données objectives à cet égard. À défaut d'information objective toutefois, des répondants considèrent avoir diverses indications leur permettant de croire en l'utilité des projets :

Écoute, c'est 150/160 éducatrices qui ont été à une formation, c'est presque la totalité des éducatrices là. On a atteint l'objectif. Je ne peux pas juger du contenu, je n'ai pas assisté à la formation, mais il y a 150 éducatrices qui étaient assises là. (P)

Notons enfin que, bien qu'idéalement une évaluation des projets devrait être réalisée afin de pouvoir juger de leurs effets sur l'amélioration de la qualité des services de garde, des répondants du Ministère doutent du réalisme d'avoir une telle exigence en matière de reddition de comptes.

- **Propositions d'amélioration**

Diverses propositions pour améliorer la reddition de comptes ont été formulées par les répondants. Ainsi, pour contrer certaines difficultés, des gestionnaires proposent l'adoption de balises plus serrées : « Ce qui manque, c'est les outils de standardisation de la remise de la reddition de comptes. Bien plus qu'une « checklist », [il faudrait] un modèle de rapport et des grilles d'analyse. » (G). En outre, certains suggèrent de revoir le pourcentage de la subvention qui est remise à la suite de la reddition de comptes finale. Pour eux, il apparaît que 10 % du

budget total du projet ne constitue pas un levier suffisant pour motiver les associations à leur fournir une reddition de comptes conforme aux attentes du Ministère. En vue de modifier le versement final, diverses propositions ont été amenées, sans toutefois qu'on prenne position.

Les associations ont elles aussi formulé diverses suggestions d'amélioration. Tout d'abord, à l'instar de certains répondants du Ministère, une association souhaite un meilleur encadrement des redditions de comptes : « Ils devraient peut-être produire un modèle plus standardisé. » (A).

Quelques associations ont proposé une modulation de la reddition de comptes exigée en fonction de l'envergure des projets. Ces répondants suggèrent une reddition de comptes moins élaborée pour les projets dont le financement est moindre, et une reddition de comptes plus élaborée pour les projets dont le financement est plus élevé. Cependant, il importe de rappeler qu'une certaine forme de modulation est déjà en place. En effet, des états financiers vérifiés sont exigés uniquement pour les projets de 25 000 \$ et plus.

Enfin, une association suggère d'abolir l'obligation de transmettre au Ministère cinq copies de tous les documents produits. À l'ère des documents électroniques, cette pratique est jugée obsolète.

- **Analyse d'un échantillon de rapports d'activités finals**

Les rapports d'activités finals de 24 projets financés dans le cadre du programme ont été examinés. La diversité des projets (des sujets plus pointus pour certains, d'autres ayant des phases de réalisation ou différents volets) et surtout, le peu de contenu et de détails dans plusieurs rapports annuels ont exigé une lecture attentive de plusieurs autres documents afin d'en avoir une meilleure compréhension. En plus du rapport annuel, nous avons pris connaissance du formulaire de description du projet, du formulaire d'analyse du projet lorsqu'il était disponible, et des annexes ou autres documents lorsqu'ils étaient déposés (ex. : plans de formation, guides, lettres, etc.).

La première étape a consisté à classer les documents selon le genre de projets réalisés. Comme certains projets comportent plusieurs types d'activités, il a été décidé d'effectuer cette classification par rapport à la principale activité ou à ce qui nous semblait être la principale activité selon les renseignements fournis. L'examen a ainsi permis de distinguer différents types de projets compris dans l'échantillon. La majorité des projets (11) portent sur des activités qui concernent la formation du personnel des services de garde sous une forme ou sous une autre : colloques, conférences, sessions de « coaching », etc. Ces formations s'adressent principalement aux éducatrices (cinq cas), mais également aux gestionnaires (trois cas) et, dans les autres cas, elles concernent plus d'un public cible, soit ces deux groupes et, parfois, y inclus les agentes de soutien pédagogique. On dénombre huit projets visant la création de divers documents de soutien : des outils, des guides ou des plans d'action. Trois autres projets portent sur la formation de comités créés en vue d'examiner une problématique particulière. Pour sa part, la catégorie « autres » comprend deux projets, inclassables dans les autres catégories et uniques quant à leur type d'activité⁶.

Une fois les projets catégorisés, nous avons examiné les rapports d'activités afin de voir si les renseignements fournis permettaient de savoir si les activités prévues et précisées dans le formulaire de description du projet avaient bel et bien été réalisées. D'après notre examen, les activités prévues ont été réalisées dans la majorité des projets examinés (19/24). Il importe de préciser que c'est un constat au sens strict, c'est-à-dire parce que cela est indiqué en tant que

6. Par souci de confidentialité, nous ne donnons pas plus d'information sur ces deux projets.

tel dans le rapport, car, comme on le verra plus loin, il y a souvent peu de détail. Toutefois, dans deux cas, il n'est pas clair que les activités ont été réalisées comme prévu, les renseignements compris dans le rapport ne permettant pas de conclure facilement à ce sujet. En ce qui concerne les trois autres projets, bien que les activités prévues n'aient pas été réalisées, le rapport d'activités donne l'heure juste. Ces associations ont en effet demandé à ce que la réalisation de leur projet, en tout ou en partie, soit reportée à une année ultérieure, pour des raisons justifiées.

Comme il a déjà été mentionné, les rapports d'activités fournissent peu d'information dans plusieurs cas. Pour ce qui est des projets en lien avec la formation, les dates des formations et le nombre de participants, que l'on peut considérer comme étant des renseignements de base, ne sont pas toujours précisés dans les rapports annuels d'activités. Ainsi, le rapport d'activités de six projets de formation sur les dix examinés⁷ ne fait pas mention de dates de formation. Le nombre de participants aux activités de formation est omis dans les rapports annuels de cinq projets sur dix. La proportion de participants par rapport à la population visée, une information intéressante du point de vue des retombées du projet, n'est indiquée que dans un seul rapport.

Peu de détails sont également fournis en ce qui concerne les trois projets portant sur la formation de comités. Dans deux cas, il n'est pas fait mention du nombre de personnes formant le comité et, dans l'autre cas, on donne le nombre de personnes ayant manifesté leur intérêt à participer, mais sans plus.

Quant aux projets visant la création de documents de soutien, les associations incluent, pour la plupart, leurs produits en annexe de leur rapport annuel, ce qui atteste de la réalisation du projet. C'est le cas de six projets sur les huit que compte cette catégorie. Pour un projet cependant, les renseignements fournis ne sont pas suffisamment clairs pour déterminer si tous les documents ont été inclus. Enfin, le dernier projet a obtenu une prolongation et la production du document n'a pas encore été réalisée.

Un dernier élément a fait l'objet d'une analyse. On s'est demandé si les rapports d'activités permettaient de rendre compte des retombées du projet quant à l'amélioration de la qualité des services de garde. Il s'avère que ce n'est pas possible. Néanmoins, le rapport d'activités de quelques projets fait état de certaines retombées. Ainsi, dans le rapport de deux associations, un commentaire indique que les participants sont satisfaits et, dans un cas, qu'ils sont intéressés à poursuivre l'activité. Dans le rapport d'activités de trois autres projets, une correspondance est établie entre les objectifs visés et l'atteinte de ceux-ci. Le bilan présenté est positif en ce qui concerne les résultats atteints au terme des projets. Un des rapports est particulièrement détaillé, on y indique les observations des participants sur plusieurs aspects du projet. Toutefois, bien que positives, les retombées rapportées ne permettent pas de conclure à l'amélioration de la qualité des services de garde.

3.5- Cycle de réalisation des projets

Comme nous l'avons évoqué dans les sections précédentes, de nombreux commentaires sont formulés par les associations en ce qui concerne ce qu'on appellera ici le cycle de réalisation des projets. Entendons par là le déroulement des étapes pour mener le projet à terme.

Les projets sont déposés en juin, l'analyse et l'évaluation de ces derniers s'effectuent donc au cours de la période estivale, période où il est plus difficile d'assurer les suivis et de maintenir les communications. En conséquence, la décision de financement arrive souvent en septembre,

7. Un projet a été exclu de cet examen, car il ne concerne pas la dispensation de la formation en tant que telle.

parfois plus tard à l'automne, et les associations devront produire un rapport d'étape avant la fin de l'année financière (fin mars). Toutes les associations se sont exprimées sur cet enchaînement temporel, faisant observer, notamment, que cela réduit le temps qui peut être consacré à la réalisation des projets.

L'acceptation des projets à l'automne peut aussi avoir des conséquences sur la possibilité ou la qualité de leur mise en œuvre. En effet, comme les échéances sont courtes, les associations doivent recruter rapidement les ressources qui seront responsables de réaliser les projets et retenir les services des formateurs et autres, ressources éventuellement non disponibles à brève échéance, auquel cas il faudra peut-être avoir recours à quelqu'un de moins compétent. Une pression financière accrue est une autre conséquence mentionnée par les associations, car elles doivent alors avancer les sommes nécessaires à la réalisation des projets avant de pouvoir les récupérer⁸.

On a souligné également que le cycle de réalisation des projets a des répercussions sur la reddition de comptes. Comme les projets sont réalisés en un court laps de temps, un certain chevauchement des étapes de reddition de comptes est observé, le rapport de mi-étape étant parfois produit à bref intervalle de la reddition de fin de projet. Soulignons que quelques associations ont relevé la souplesse dont fait preuve le Ministère pour la remise des documents de reddition de comptes ou pour la prolongation du projet lorsque l'acceptation du projet a été très tardive.

Des propositions ont été faites par plusieurs pour revoir le cycle de réalisation des projets. Selon une association, le cycle devrait fonctionner par année scolaire au lieu de fonctionner avec les années financières, comme cela se fait maintenant. Une autre propose de devancer le cycle :

Il m'apparaît qu'une date de dépôt au début février serait raisonnable, compte tenu du fait que le Ministère reçoit son financement et ses crédits en avril et que ça s'étale toujours un petit peu. Donc, si les regroupements déposaient en février, on pourrait s'attendre à avoir une réponse à la fin mai. (A)

3.6- Mode de financement du programme

Historiquement, comme cela a été mentionné précédemment, le programme avait pour but le financement de la vie associative. Dans ce contexte, le montant auquel avait droit chacune des associations était lié à son effectif de membres ou au nombre de places au permis de ses membres. Malgré la réorientation du programme et le changement, tant de l'objectif de l'amélioration de la qualité des services de garde que du moyen d'y parvenir par la mise en œuvre de projets, le mode de financement du programme est demeuré, quant à lui, similaire. Chaque association continue d'avoir une somme maximale qui peut lui être allouée, fixée en fonction du nombre et de certaines caractéristiques de ses membres.

Par ailleurs, cette volonté ministérielle de soutenir les petits regroupements se confirme par la règle particulière qui permet aux associations des régions éloignées d'utiliser 40 % du montant de l'aide accordée pour leurs activités de fonctionnement. Cette règle particulière s'explique en bonne partie par le fait que les plus petites associations régionales ont un nombre restreint de membres, ce qui ne leur procure que des revenus limités qui ne permettent pas, à eux seuls, la survie des associations.

8. Rappelons que 50 % de la subvention est versée au moment de la signature de l'entente avec le Ministère et 40 % au moment de l'acceptation du rapport d'étape.

La part relative du financement obtenu par les diverses associations dans le cadre du programme par rapport à l'ensemble de leurs revenus illustre cette réalité. À titre d'exemple, dans certains cas, le financement obtenu dans le cadre du programme est vital et correspond à 80 % de l'ensemble des revenus de l'association. Dans d'autres cas, le financement accordé par le programme n'est pas la source première des revenus de l'association et équivaut à 15 % de l'ensemble des revenus.

- **Opinion sur le mode de financement du programme**

Deux associations trouvent que le mode de financement du programme devrait être revu. Ces répondants considèrent qu'on devrait appliquer un modèle où seuls les meilleurs projets recevraient du financement. Leur souhait est donc : « Cela devrait être : on prend les projets les plus intéressants, puis on paye pour ce qu'ils coûtent. » (A). Pour leur part, les gestionnaires, comme on l'a vu précédemment, conviennent que le mode de financement ne correspond pas tout à fait à un vrai programme qui vise à soutenir des projets.

Les autres répondants n'ont pas réellement exprimé d'opinion sur le mode de financement actuel. Ils ont plutôt discuté de ce qui devrait être financé par le programme.

- **Ce qui devrait être financé par le programme**

Des associations suggèrent, comme on l'a vu ci-dessus, que le programme serve à financer exclusivement des projets visant l'amélioration de la qualité. Pour leur part, quelques autres souhaitent le retour au financement de la vie associative, comme c'était le cas dans la première version du programme. Pour ce répondant, la formule antérieure :

[...] c'est mille fois plus logique, mille fois plus réaliste... Là, tu peux voir les retombées directes. Tu réponds directement aux doléances des gens, tout en respectant l'orientation, l'objectif du Ministère. C'est vraiment, c'est la solution. (A)

Dans la même veine, le Ministère indique recevoir de façon récurrente des lettres des associations qui demandent de retourner à un financement de base.

Toutefois, ce qui ressort davantage des propos entendus lors des rencontres, c'est la proposition d'une formule mixte. Ce qui est suggéré de manière générale, c'est d'autoriser le financement de certaines activités de fonctionnement des associations, tout en conservant en parallèle le financement de projets, comme le prévoit le programme actuel. On rejoint donc ici en partie la discussion sur les activités jugées inadmissibles que nous présentions plus tôt relativement aux critères d'admissibilité du programme. Voici des extraits de ce qui s'est dit lors des rencontres avec les divers groupes de répondants.

Je pense qu'il doit y avoir un montant de base qui finance un peu le mandat que l'on porte d'accompagnement des milieux, de l'amélioration continue de la qualité en fonction des besoins et aussi des attentes du milieu. Mais peut-être aussi de l'autre bord, peut-être un budget aussi pour l'innovation, pour des projets qui sont de l'ordre de l'expérimentation ou d'aller explorer quelque chose de nouveau, de différent. (A)

Il serait souhaitable qu'il y ait un financement de base, qui est à réfléchir sur le pourcentage, du fait de leur existence par rapport au soutien, à l'accompagnement, à l'information, au réseautage. Aussi, c'est important, leur participation aux concertations

régionales [...]. Et, éventuellement, l'autre [volet] [...] on garde le financement par projet et les projets peuvent être de différents horizons dépendamment du projet. (P)

Par ailleurs, tant au Ministère que chez les associations, certains répondants ont proposé un horizon de financement qui déborderait une année. Des deux côtés, on a évoqué le financement des organismes communautaires famille qui s'étale sur trois ans. Bref, on souhaite des projets ou des activités qui auraient une « durabilité dans le temps ».

- **Autres commentaires concernant le financement**

Le niveau de financement dans le cadre du programme, qui est le même depuis sa mise en place, a été déploré par les associations. Elles font valoir que, puisque les montants n'ont pas été indexés depuis de nombreuses années, cela signifie en fait une réduction des subventions accordées.

Dans un autre ordre d'idées, une association trouve difficilement acceptable de ne pas savoir comment est répartie la subvention au niveau national. Une autre critique formulée est la rigidité qui entoure le financement des projets. Des associations souhaiteraient qu'un certain pourcentage du budget alloué à un projet en particulier puisse être déplacé vers d'autres projets financés dans le cadre du programme. Ces répondants justifient leur demande par le fait qu'il est difficile de faire des estimations justes du coût des projets. Parfois, ils réussissent à réaliser le projet à moindre coût, alors que, d'autres fois, ils doivent assumer un déficit, et ce, bien que l'ajustement des budgets entre les divers projets financés soit possible lors de la remise du rapport d'étape. Le transfert de fonds d'un projet à l'autre leur permettrait de réduire les déficits à assumer lorsque les estimations financières des projets ne s'avèrent pas tout à fait exactes.

- **Pourcentage alloué pour les activités de fonctionnement dans certaines régions**

En ce qui concerne les 40 % du montant de l'aide accordée qui peuvent être consacrés aux activités de fonctionnement des associations situées en régions éloignées, deux éléments furent rapportés par les associations régionales. Tout d'abord, les associations avancent que le pourcentage accordé est insuffisant pour consolider une base de fonctionnement pour les associations, d'où une perte récurrente de l'expertise. Ensuite, ce ne sont pas seulement les associations situées en régions éloignées ou les plus petites associations qui ont besoin de cette aide financière pour assumer une partie de leur fonctionnement. Du côté du Ministère aussi, certains répondants reconnaissent la nécessité de cette règle particulière des 40 %.

40 %, ça devrait s'appliquer à toutes les organisations, dans l'ensemble. Ce n'est pas nécessairement parce que tu es de région moyenne, on n'est pas beaucoup plus gros qu'un petit regroupement, et puis on n'a pas beaucoup de monde, alors moi je dis que ça devrait être applicable à tout le monde... (A)

C'est important que l'on garde la partie de 40 % pour les territoires [...], compte tenu des moyens qu'ils ont, des ressources qu'ils peuvent aller chercher parce que, par exemple, ils ont moins de CPE qui peuvent être membres. Au niveau des cotisations, ce qu'ils vont aller chercher pour le fonctionnement de l'organisation, ils n'en ont pas assez. (P)

Dans l'optique où un financement serait accordé aux associations pour certaines de leurs activités de fonctionnement, comme cela a été proposé par plusieurs répondants, il apparaît que cette règle particulière de financement pourrait être revue ou même abandonnée.

4- PERCEPTION DES RETOMBÉES DU PROGRAMME

Le programme atteint-il son objectif d'améliorer la qualité des services de garde? On aurait largement débordé du cadre de la présente évaluation en voulant répondre à cette question, compte tenu de la difficulté intrinsèque de procéder à une telle mesure et des moyens qu'elle nécessite, ainsi que du grand nombre de projets présentés annuellement et de leur diversité.

Dans ce chapitre, nous présenterons la perception des différents répondants quant aux effets du programme sur l'amélioration de la qualité des services de garde, puis leurs suggestions pour le rendre plus efficace, le cas échéant.

4.1- Perception des effets du programme sur l'amélioration de la qualité des services de garde

À la question de savoir si les projets financés faisaient une différence sur la qualité des services de garde, plusieurs répondants du Ministère ont confié avoir de la difficulté à répondre, d'une part, parce qu'on n'en fait pas la mesure et, d'autre part, en raison de la reddition de comptes qu'ils jugent parfois insuffisamment détaillée pour pouvoir en juger. Néanmoins, certains disent se fier à d'autres indications, par exemple, sur le fait que certaines interventions sont reconnues pour leur impact sur la qualité. Dans l'ensemble, on reconnaît à tout le moins un certain effet des projets financés sur la qualité des services de garde, mais pas tous les projets, et pas tous dans la même mesure.

[Dans ce projet], on donne de la formation. L'hypothèse qu'on fait, c'est que plus les éducatrices sont formées, meilleures elles vont être. Et ça, c'est des hypothèses qui ont été prouvées. Ça fait qu'il y a des projets comme ça, que c'est directement lié à une amélioration, et il y en a d'autres que c'est un peu plus flou. (P)

Du côté des associations, la perception des effets des projets sur l'amélioration de la qualité est assez positive. Mais parmi ces répondants aussi, certains disent avoir du mal à se prononcer sur les retombées des projets parce qu'on n'en fait pas l'évaluation. De même, là aussi, on se fie à d'autres indices :

De mémoire, je ne peux pas penser à une activité que l'on a dû annuler faute d'avoir des participants. C'est une mesure que, si elle n'est pas pointue, vraiment explicative, c'est quand même une mesure : on a des répondants à chaque fois. (A)

Certains répondants des associations ne doutent pas de l'apport de leurs projets à l'amélioration de la qualité : « Cela a amélioré les services de garde, je peux vous le garantir. » (A). D'autres sont plus nuancés ou encore allèguent que l'atteinte de résultats est conditionnelle à la suite que l'association peut donner au projet.

La réponse à ça, elle ne peut pas être mur à mur, parce qu'effectivement, on a identifié des problématiques qui sont parfois simples à régler dans l'espace d'une année, et la mise en place du projet nous permet d'avoir un réel effet à court terme auprès des gens. Parfois, c'est le contraire. Parfois, c'est en faisant le projet que l'on se rend compte que la problématique était bien plus lourde que ce qu'on avait identifié, puis qu'il faudra poursuivre par la suite. (A)

C'est à géométrie variable. Réussir à pérenniser un projet dans le temps, oui, il va avoir une portée importante. Quand les projets ne rentrent pas en concurrence les uns avec les autres, oui, cela peut avoir une portée importante. Lorsque je parle de concurrence,

c'est d'une région à l'autre [ou] un projet déposé cette année versus un projet d'il y a deux ans ou un an ou trois ans. (A)

Je pense que oui, ils font la différence, mais parce que l'on investit en plus. [...] l'association ajoute de l'argent finalement et c'est parce qu'on le rajoute, on le peaufine pis qu'on le termine, qu'il a une valeur. (A)

4.2- Suggestions pour rendre le programme plus efficace

Afin d'augmenter l'efficacité du programme, quelques suggestions ont été avancées. Les premières ont trait à une vision de la qualité pour les services de garde, une vision qui serait partagée entre les associations et le Ministère, une vision aussi qui miserait sur le plus long terme.

Dans tout ça, dans tout ce programme-là, on a les mêmes visées que le Ministère. On a le même souhait, on a le même objectif et je trouve qu'on est complémentaire. On devrait tenter de s'arrimer le plus possible pour poursuivre cette quête-là de qualité au niveau du réseau des services de garde, parce que je ne pense pas qu'on puisse passer à côté. (A)

Tant au Ministère qu'au sein des associations, certains répondants proposent d'inscrire les projets dans le plus long terme afin de permettre de réelles retombées sur la qualité des services de garde.

Ce serait beaucoup plus efficace et porteur d'avoir un financement à plus long terme et de pouvoir aller jusqu'au maximum [au plan des retombées]. (A)

Une autre proposition pour rendre le programme plus efficace est la mise en commun des outils et du matériel produits dans le cadre des projets financés. Cette mesure permettrait de maximiser les retombées des outils et du matériel en visant un public beaucoup plus large, soit l'ensemble des regroupements et des services de garde.

Il faut partager ce qui est fait, les outils développés. [...] Ces outils sont ensuite repris et adaptés aux régions. Nul besoin de tout réinventer pour chaque région. (P)

Toutefois, une considération importante doit être prise en compte et éclaircie avant de procéder au partage des outils et du matériel : la question des droits de propriété ou des droits d'auteur. Actuellement, il n'est pas aisé de savoir qui est propriétaire du matériel et des outils produits à partir du financement obtenu dans le cadre du programme. En effet, dans certains cas, les associations investissent de leurs propres deniers dans les projets, et la subvention ne représente alors qu'une partie du financement. Par ailleurs, il faut aussi mentionner que les associations utilisent souvent la vente de ces outils pour financer une partie de leurs activités de fonctionnement. Des règles claires devraient donc être établies dans l'éventualité où cette suggestion serait retenue.

Une autre difficulté associée à un éventuel partage : les outils créés, pour être entérinés par le Ministère et diffusés par lui, par exemple, sur le site Internet, doivent être revus, validés au plan des orientations du Ministère, parfois même au plan légal, ce qui occasionne beaucoup de travail, et le Ministère n'a pas nécessairement les ressources pour ce faire.

4.3- Autres effets perçus du programme

D'autres effets que l'amélioration de la qualité des services de garde ont été attribués au programme. Tout d'abord, certains répondants du Ministère et des associations rapportent que le programme permet d'améliorer et de consolider les relations entre le Ministère et les associations.

Ça nous permet aussi, comme c'est régional [le dépôt et l'analyse des projets], au moins une fois ou deux par année, de les rencontrer et d'échanger avec eux autres. (G)

Ça donne une vitrine au Ministère pour voir ce que l'on fait dans le fond. [...] Ça nous permet justement, à partir de ce projet-là, de tenter d'avoir un lien avec le Ministère sur les développements dans le milieu, sur un suivi, etc. Donc, c'est un outil pour créer un lien avec le Ministère. (A)

Selon des associations, une autre retombée du programme est qu'il permet de faire ressortir des besoins : « parce qu'une fois qu'on travaille quelque chose, souvent ça nous permet, avec le milieu, de voir finalement des besoins différents, nouveaux. Ça, c'est vraiment en le travaillant qu'on voit le reste là. » (A)

Un autre apport du programme est l'acquisition d'une expertise en matière de qualité des services de garde. À force de mettre en place des projets visant l'amélioration de la qualité et de tenter de cerner les occasions d'amélioration dans le réseau des services de garde, les associations acquièrent des compétences et une expertise en la matière, expertise qui, par ailleurs, leur est de plus en plus reconnue. C'est ce qu'ont souligné certains professionnels : « On soutient le développement de leur expertise. » (P)

Parmi les autres effets du programme, les participants ont noté qu'il facilitait la mobilisation, le réseautage et la concertation des membres du réseau des services de garde, contribution qu'ils jugent importante.

Ça permet aux gens de se concentrer, de se mobiliser, parce que des fois, mettons à travers une formation, à travers le fait qu'on réunit ces gens-là ensemble, bien ça devient une force dans le fond, et il y a des retombées. Je pense que c'est d'apprendre à travailler ensemble, puis d'apprendre à se connaître. (A)

Enfin, un dernier effet perçu du programme est la création d'emploi en régions, entraînant « [...] des retombées économiques régionales. » (G)

CONCLUSION

À la lumière des résultats de l'évaluation, on peut voir que le *Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde* entraîne des retombées favorables, mais aussi des difficultés.

L'amélioration de la qualité des services de garde est un objectif qui a toujours sa raison d'être, selon l'ensemble des répondants. La pertinence du programme pour atteindre cet objectif est généralement admise, bien qu'à des degrés divers. Tout d'abord, l'existence même de ce programme fait en sorte que des sommes sont explicitement consacrées au soutien à la qualité. Le programme permet, en outre, le financement de projets complémentaires aux interventions du Ministère et tenant compte des besoins des services de garde au niveau régional. En revanche, le programme ne permet pas de joindre tous les services de garde, car ceux-ci ne font pas tous partie d'associations. Pour plusieurs, le moyen proposé, soit la réalisation de projets à court terme, semble difficilement conciliable avec la volonté d'améliorer la qualité des services de garde.

Des faiblesses associées au cadre normatif du programme ont été relevées. En lien avec une des réserves exprimées quant à sa pertinence, les critères voulant que les projets soient novateurs et d'une durée d'une année seulement ont été remis en question. Essentiellement, pour les répondants, l'amélioration de la qualité est un processus qui doit s'ancrer dans le long terme. L'exclusion de nombreuses activités des associations, de soutien auprès des services de garde et de participation à des instances régionales, est déplorée, ces activités étant vues comme porteuses de qualité.

L'effet des projets financés sur l'amélioration de la qualité des services de garde est difficile à déterminer, selon la plupart des répondants, notamment parce qu'on n'en fait pas la mesure. Dans l'ensemble, toutefois, les répondants du Ministère reconnaissent à tout le moins un certain effet des projets sur la qualité des services de garde, mais pas tous les projets, et pas tous dans la même mesure. Du côté des associations, si certains répondants ne doutent pas de l'apport de leurs projets à l'amélioration de la qualité, d'autres sont plus nuancés ou encore allèguent que l'atteinte de résultats est conditionnelle à la suite que l'association peut donner au projet. D'autres retombées positives sont associées au programme. Mentionné autant par des répondants du Ministère que des associations, le programme permettrait d'améliorer et de consolider les relations entre le Ministère et les associations. Il favoriserait aussi l'acquisition d'une expertise en matière de qualité des services de garde au sein des associations, le réseautage des membres et la création d'emplois en régions.

ANNEXE 1

ÉVALUATION DU *PROGRAMME DE SOUTIEN FINANCIER* POUR L'*AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES DE GARDE*

Guide d'entrevue Associations nationales et régionales de services de garde et autres organismes sans but lucratif

INTRODUCTION

Tour de table afin que chacun des participants ou participantes à la rencontre en groupes de discussion se présente.

1. Quel est votre nom? À quelle association appartenez-vous?
2. Depuis quand connaissez-vous le *Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde* (dans sa version actuelle ou dans l'une de ses versions antérieures)?
3. Au sein de votre association, quel est votre rôle au regard de ce programme? Depuis combien d'années remplissez-vous ce rôle?

Cette introduction sera à adapter dans le cas des associations nationales, car celles-ci seront plutôt rencontrées en entrevue individuelle (en personne ou au téléphone).

SECTION 1 : Pertinence du programme

1. Pour lancer la discussion, je vais d'abord vous poser une question assez générale. Quelle est votre compréhension du programme, de ses objectifs? Selon vous, à quoi sert-il?
2. Le but du programme est d'améliorer la qualité des services de garde (SG). Selon vous, est-ce que l'amélioration de la qualité des SG correspond à un besoin? Si oui, par rapport à quels aspects des services de garde la qualité est-elle surtout à améliorer?
3. Y a-t-il des obstacles qui empêchent ou freinent une amélioration éventuelle de la qualité des SG? Si oui, quels sont ces obstacles? De quelle nature sont-ils et de quelle ampleur?
4. À votre avis, le *Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde* est-il un moyen utile pour réduire ces obstacles que vous venez de mentionner? Pourquoi?

5. Dans les objectifs spécifiques du programme, on mentionne divers aspects de la pratique des SG sur lesquels les projets d'amélioration peuvent porter : la santé et la sécurité des lieux, équipements et matériel; la dimension éducative; l'accessibilité des services de garde; la gestion des ressources humaines et la gouvernance. Cette nomenclature correspond-elle à votre perception des besoins en la matière (dont on a discuté plus tôt à Q2)? Certaines dimensions devraient-elles être ajoutées? Soustraites? Pourquoi?
6. Est-ce que d'autres moyens que le *Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde* pourraient mieux favoriser une amélioration de la qualité des SG? Lesquels?

(S'il n'en a pas été fait mention : Avez-vous accès à d'autres sources de financement que le programme pour soutenir l'amélioration de la qualité des SG?)

SECTION 2 : Fonctionnement du programme

Nous allons maintenant aborder le fonctionnement du programme, à savoir les règles qui l'encadrent et la gestion qui en découle.

A. Admissibilité des projets

Le programme vise à améliorer la qualité des SG en soutenant la réalisation de projets en ce sens. Des critères et des exemples précisent quels sont les projets qui sont admissibles et ceux qui ne le sont pas.

Comme premier critère d'admissibilité, il est mentionné que : « Un projet est une entreprise temporaire, ayant un début et une fin déterminés, décidée dans le but de créer un produit, un service ou un résultat unique ». De plus, les projets déposés doivent :

- permettre de trouver des solutions concrètes qui favorisent la mise en place de pratiques visant l'amélioration de la qualité des services de garde;
- être novateurs et adaptés au milieu visé et à la réalité des membres de l'association;
- ne pas avoir été entrepris avant le dépôt de la demande d'aide financière;
- sauf exception, être d'une durée maximale de douze mois;
- être complémentaires aux programmes et aux activités du Ministère et conformes à ses orientations.

1. Dans l'ensemble, que pensez-vous de ces critères? Vous apparaissent-ils clairs? Sont-ils trop larges ou trop restrictifs? Certains vous semblent-ils plus importants que d'autres?
2. Est-ce facile pour votre association de proposer des projets qui correspondent à ces critères ou à un critère en particulier? Pourquoi?

B. Processus de sélection des projets

Chaque année, les associations sont invitées à présenter une demande de financement pour un ou plusieurs projets. La demande doit notamment comprendre la description et les prévisions budgétaires détaillées de chaque projet, permettant au Ministère d'en faire l'évaluation et de décider si oui ou non l'aide financière sera accordée.

1. Tout d'abord, à quelle période et comment s'élaborent les projets dans votre association? D'où viennent les idées? Y consacrez-vous beaucoup de temps? Avez-vous des échanges avec le Ministère durant cette période? Décrivez-moi un « parcours-type » jusqu'à la signature de la convention d'aide financière entre les deux parties.
N.B. — Dans certains cas, le Ministère sera mis au courant du projet ou des projets qu'entend soumettre une association bien avant le dépôt officiel de la demande (en juin). Le Ministère accompagnerait alors celle-ci afin que son projet soit recevable.
2. Nous allons maintenant aborder la sélection des projets par le Ministère.
 - a) Connaissez-vous les critères d'évaluation des projets soumis dans le cadre de ce programme (Au besoin, les mentionner : pertinence, qualité, retombée, innovation, réalisme et cohérence)?
 - b) Que pensez-vous de ces critères?
 - c) Y a-t-il des critères auxquels il est plus difficile de répondre? Pourquoi?
 - d) D'après vous, dans quelle mesure le Ministère en tient-il compte dans l'évaluation des projets qui lui sont soumis?
3. Dans l'ensemble, quels sont, à votre avis, les points forts et les points faibles du processus d'analyse et de sélection des projets?

C. Mode de financement

1. Tout en tenant compte du type de clientèle desservie (CPE aux niveaux national ou régional, garderies, etc.), le niveau de financement global des projets d'une association donnée est lié à son effectif de membres ou au nombre de places au permis de ses membres. De plus, dans le cas d'associations situées en régions éloignées, 40 % du montant de l'aide accordée peut être consacré à des activités de fonctionnement, c'est-à-dire des activités relatives à l'organisation, au soutien et à la logistique des services offerts aux membres.
 - a) Croyez-vous que ce modèle de financement, qui rappelle un financement d'associations en vertu de leur mission, soit approprié (compte tenu du but du programme qui est de financer des projets axés sur l'amélioration de la qualité et du passé du programme qui, initialement, finançait à la mission)? Quels en sont les avantages et les inconvénients?
 - b) Auriez-vous des suggestions à faire, le cas échéant?
2. Quel est l'apport, selon vous, du volet « Financement additionnel »? Ce paramètre de financement devrait-il être maintenu? Si oui, devrait-il être maintenu tel quel ou avec certaines modifications? Expliquez votre point de vue.
3. Avez-vous d'autres commentaires à faire concernant le mode de financement des projets?

D. Reddition de comptes

Les mesures relatives à la reddition de comptes comprennent, notamment, de fournir au Ministère un rapport d'étape et, à la fin de la période de subvention, un rapport détaillé portant sur les activités du projet ainsi qu'un rapport financier⁹, également, de remettre cinq exemplaires des outils ou des documents produits.

1. À votre avis, les exigences concernant la reddition de comptes sont-elles adéquates? Sont-elles assez balisées, précises? Sont-elles suffisantes? Expliquez votre point de vue.

9. Ce rapport financier doit être vérifié si une subvention de 25 000 \$ ou plus a été accordée.

2. Selon vous, des changements devraient-ils être apportés au programme en matière de reddition de comptes? Lesquels et pourquoi?

E. Fonctionnement du programme de manière générale

1. Des modifications ou des améliorations quant au fonctionnement du programme seraient-elles souhaitables? Lesquelles?

SECTION 3 : Perception des retombées du programme

1. D'après vous, les projets soutenus dans le cadre du programme permettent-ils de faire une différence quant à la qualité des services offerts sur le territoire québécois? Dans quelle mesure? Au besoin, vous pouvez donner des exemples de retombées que vous avez constatées.
2. Quels genres de projets contribuent le plus, selon vous, à favoriser l'amélioration de la qualité des SG? Pourquoi?
3. Le programme est-il efficace pour améliorer la qualité des SG et pourquoi? En quoi est-il plus ou moins efficace? Avez-vous des suggestions qui permettraient de le rendre plus efficace?
4. Le programme a-t-il d'autres effets que celui d'améliorer la qualité des SG? Précisez.

CONCLUSION

1. Avez-vous d'autres commentaires ou suggestions sur le programme, sa pertinence, son fonctionnement ou ses retombées?

ANNEXE 2

ÉVALUATION DU *PROGRAMME DE SOUTIEN FINANCIER* POUR L'*AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES DE GARDE*

Guide d'entrevue Gestionnaires et professionnels du ministère de la Famille

INTRODUCTION

Tour de table afin que chacun des participants ou participantes se présente.

1. Quel est votre nom et dans quelle direction travaillez-vous au ministère de la Famille?
2. Depuis quand connaissez-vous le *Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde* (dans sa version actuelle ou dans l'une de ses versions antérieures)?
3. Et surtout, depuis combien d'années en êtes-vous responsable pour votre unité?

SECTION 1 : Pertinence du programme

1. Pour lancer la discussion, je vais d'abord vous poser une question assez générale. Quelle est votre compréhension du programme, de ses objectifs? Selon vous, à quoi sert-il?
2. Le but du programme est d'améliorer la qualité des services de garde (SG). Selon vous, est-ce que l'amélioration de la qualité des SG correspond à un besoin? Si oui, par rapport à quels aspects des services de garde, la qualité est-elle surtout à améliorer?
3. Y a-t-il des obstacles qui empêchent ou freinent une amélioration éventuelle de la qualité des SG? Si oui, quels sont ces obstacles? De quelle nature sont-ils et de quelle ampleur?
4. À votre avis, le *Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde* est-il un moyen utile pour réduire ces obstacles que vous venez de mentionner? Pourquoi?
5. Dans les objectifs spécifiques du programme, on mentionne divers aspects de la pratique des SG sur lesquels les projets d'amélioration peuvent porter : la santé et la sécurité des lieux, équipements et matériel; la dimension éducative; l'accessibilité des services de garde; la gestion des ressources humaines et la gouvernance. Cette nomenclature correspond-t-elle à votre perception des besoins en la matière (dont on a discuté plus tôt à Q2)? Certaines dimensions devraient-elles être ajoutées? Soustraites? Pourquoi?

6. Est-ce que d'autres moyens que le *Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde* pourraient mieux favoriser une amélioration de la qualité des SG? Lesquels?

(S'il n'en a pas été fait mention : Les associations ont-elles accès à d'autres sources de financement que le programme pour soutenir l'amélioration de la qualité des SG?)

SECTION 2 : Fonctionnement du programme

Nous allons maintenant aborder le fonctionnement du programme, à savoir les règles qui l'encadrent et la gestion qui en découle.

A. Admissibilité des projets

Le programme vise à améliorer la qualité des SG en soutenant la réalisation de projets en ce sens. Des critères et des exemples précisent quels sont les projets qui sont admissibles et ceux qui ne le sont pas.

Comme premier critère d'admissibilité, il est mentionné que : « Un projet est une entreprise temporaire, ayant un début et une fin déterminés, décidée dans le but de créer un produit, un service ou un résultat unique. » De plus, les projets déposés doivent :

- permettre de trouver des solutions concrètes qui favorisent la mise en place de pratiques visant l'amélioration de la qualité des services de garde;
- être novateurs et adaptés au milieu visé et à la réalité des membres de l'association.
- ne pas avoir été entrepris avant le dépôt de la demande d'aide financière;
- sauf exception, être d'une durée maximale de douze mois;
- être complémentaires aux programmes et aux activités du Ministère et conformes à ses orientations.

1. Dans l'ensemble, que pensez-vous de ces critères? Vous apparaissent-ils clairs? Sont-ils trop larges ou trop restrictifs? Certains vous semblent-ils plus importants que d'autres?
2. Croyez-vous qu'il est facile pour les associations de SG de proposer des projets qui correspondent à ces critères ou à un critère en particulier? Pourquoi?

B. Processus de sélection des projets

Chaque année, les associations sont invitées à présenter une demande de financement pour un ou plusieurs projets. La demande doit notamment comprendre la description et les prévisions budgétaires détaillées de chaque projet, permettant au Ministère d'en faire l'évaluation et de décider si oui ou non l'aide financière sera accordée.

1. Tout d'abord, comment ça se passe? Décrivez-moi le « parcours-type » d'un projet soumis par une association, à partir du moment où vous recevez le projet ou, s'il y a lieu, à partir du moment où vous en entendez parler, et ce, jusqu'à la signature de la convention d'aide financière entre les deux parties.

N.B. — Dans certains cas, le Ministère sera mis au courant du projet ou des projets qu'entend soumettre une association bien avant le dépôt officiel de la demande (en juin). Le Ministère accompagnerait alors celle-ci afin que son projet soit recevable.

2. De manière générale, quels sont, à votre avis, les points forts et les points faibles du processus d'analyse et de sélection des projets?
3. Tels que libellés dans le programme, les critères d'évaluation des projets soumis sont : pertinence, qualité, retombée, innovation, réalisme et cohérence. Dans l'ensemble, que pensez-vous de ces critères? Ont-ils tous la même importance à vos yeux? Dans quelle mesure en tenez-vous compte dans l'analyse des projets? Doivent-ils être tous présents pour qu'un projet soit accepté? Est-ce difficile de juger de leur présence?
4. [Ministère-professionnels] Utilisez-vous l'outil d'analyse des projets proposé par le Ministère? Considérez-vous qu'il s'agit d'un outil qui vous est utile? Jusqu'à quel point? Le cas échéant, pourrait-il être amélioré?
5. Actuellement, le processus d'analyse et de sélection des projets est décentralisé, c'est-à-dire qu'il est effectué au niveau national pour les projets soumis par les associations nationales, et dans chacune des directions régionales pour les projets soumis par les regroupements régionaux. Quelle est la pertinence de cette façon de faire? Quels en sont les avantages et les inconvénients, le cas échéant?
6. Le nombre de projets soumis par les associations s'avère fort variable de l'une à l'autre, certaines associations en proposant un seul, d'autres, jusqu'à une douzaine. La multiplicité des projets a pour conséquence que certains d'entre eux sont modestes. Jusqu'à quel point des « petits » projets peuvent-ils satisfaire aux critères d'évaluation, notamment à celui relatif à la « retombée » du projet? Y aurait-il lieu de fixer une limite au nombre de projets pouvant être financés pour une association?
7. Avez-vous autre chose à ajouter concernant le processus d'analyse et de sélection des projets?

C. Mode de financement

1. Tout en tenant compte du type de clientèle desservie (CPE aux niveaux national ou régional, garderies, etc.), le niveau de financement global des projets d'une association donnée est lié à son effectif de membres ou au nombre de places au permis de ses membres. De plus, dans le cas d'associations situées en régions éloignées, 40 % du montant de l'aide accordée peut être consacré à des activités de fonctionnement, c'est-à-dire des activités relatives à l'organisation, au soutien et à la logistique des services offerts aux membres.
 - a) Croyez-vous que ce modèle de financement, qui rappelle un financement d'associations en vertu de leur mission, soit approprié (compte tenu du but du programme qui est de financer des projets axés sur l'amélioration de la qualité et du passé du programme qui, initialement, finançait à la mission)? Quels en sont les avantages et les inconvénients?
 - b) Auriez-vous des suggestions à faire, le cas échéant?
2. Quel est l'apport, selon vous, du volet « Financement additionnel »? Ce paramètre de financement devrait-il être maintenu? Si oui, devrait-il être maintenu tel quel ou avec certaines modifications? Expliquez votre point de vue.
3. Avez-vous d'autres commentaires à faire concernant le mode de financement des projets?

D. Reddition de comptes

Les mesures relatives à la reddition de comptes comprennent, notamment, de fournir au Ministère un rapport d'étape et, à la fin de la période de subvention, un rapport détaillé portant sur les activités du projet ainsi qu'un rapport financier¹⁰, également, de remettre cinq exemplaires des outils ou des documents produits.

1. À votre avis, les exigences concernant la reddition de comptes sont-elles adéquates? Sont-elles assez balisées, précises? Sont-elles suffisantes? Expliquez votre point de vue.
2. La reddition de comptes, telle que prescrite et pratiquée par les associations, permet-elle de juger de la réalisation de chaque projet? Permet-elle de juger de son apport à l'amélioration de la qualité des SG? Quelle analyse faites-vous de ces divers documents?
3. À votre avis, des changements devraient-ils être apportés au programme en matière de reddition de comptes? Lesquels et pourquoi?

E. Fonctionnement du programme de manière générale

1. Des modifications ou des améliorations quant au fonctionnement du programme seraient-elles souhaitables? Lesquelles?

SECTION 3 : Perception des retombées du programme

1. D'après vous, les projets soutenus dans le cadre du programme permettent-ils de faire une différence quant à la qualité des services offerts sur le territoire québécois? Dans quelle mesure? Au besoin, vous pouvez donner des exemples de retombées que vous avez constatées.
2. Quels genres de projets contribuent le plus, selon vous, à favoriser l'amélioration de la qualité des SG? Pourquoi?
3. Le programme est-il efficace pour améliorer la qualité des SG et pourquoi? En quoi est-il plus ou moins efficace? Avez-vous des suggestions qui permettraient de le rendre plus efficace?
4. Le programme a-t-il d'autres effets que celui d'améliorer la qualité des SG? Précisez.

CONCLUSION

1. Avez-vous d'autres commentaires ou suggestions sur le programme, sa pertinence, son fonctionnement ou ses retombées?

10. Ce rapport financier doit être vérifié si une subvention de 25 000 \$ ou plus a été accordée.

