

**LES SERVICES DE GARDE  
À L'ENFANCE SONT UN**

**DROIT**



COALITION OF  
**child care  
advocates**  
OF BC



## RÉCIT DE DEUX CANADA

### Application des droits dans le domaine de la petite enfance

FÉVRIER 2011



Association canadienne  
pour la promotion des  
services de garde à l'enfance

COALITION OF  
**child care  
advocates**  
OF BC



COALITION OF  
**child care  
advocates**  
OF BC

L'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE) et la Coalition of Child Care Advocates of BC (CCCABC) sont des organismes sans but lucratif constitués de membres et représentatifs des régions du pays. L'ACPSGE et la CCCABC travaillent en collaboration avec d'autres groupes et personnes à la promotion d'un système de services de garde à l'enfance de qualité, inclusifs, abordables, sans but lucratif et financés à même les fonds publics. Depuis plus de vingt-cinq ans, elles travaillent avec des familles, des éducatrices et éducateurs à la petite enfance, des organismes communautaires et divers partenaires sectoriels à la reconnaissance des services de garde à l'enfance en tant que pierre d'assise d'une politique familiale progressiste. L'ACPSGE, une organisation pancanadienne, et la CCCABC, une organisation britanno-colombienne, ont lancé conjointement l'initiative « Les services de garde sont un droit » afin de sensibiliser l'opinion publique aux engagements du Canada envers les services de garde et de stimuler l'action gouvernementale sur cette question. Pour de plus amples renseignements, rendez-vous à [www.ccaac.ca/resources/projects/CCisaRight.php](http://www.ccaac.ca/resources/projects/CCisaRight.php) ou à [www.cccabc.bc.ca/res/rights.html](http://www.cccabc.bc.ca/res/rights.html)

Photos par Shawn Nigren

# APERÇU

---

« Un grand changement est en cours dans la vie des enfants des pays les plus riches du monde » [UNICEF, centre de recherche Innocenti, 2008, p. 1].

Ainsi commence le Bilan 8 - 2008 de l'UNICEF, *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant*, un rapport qui souligne que « la génération montante d'aujourd'hui est la première dont la majorité passe une grande partie de la petite enfance dans un type de structure de garde extérieure au foyer » [Bilan Innocenti, 2008]. Dans ses commentaires sur le Bilan 8, UNICEF Canada, indique que « cette transition offre à la fois un énorme potentiel pour l'enfant, mais constitue un risque si les principaux enjeux en matière de qualité ne sont pas pris en compte lors de la planification et de la prestation des services de garde et d'éducation à la petite enfance » [UNICEF Canada, 2008].



Le Bilan 8 propose « l'établissement d'un ensemble de normes minima applicables au plan international visant à protéger les droits des jeunes enfants alors que la vague de transition relative à la garde et l'éducation de l'enfant s'amplifie » [CRI UNICEF, 2008, p. 7].

Alors, où en est le Canada en ce qui concerne la protection des droits des jeunes enfants? Dans quelle mesure les politiques publiques canadiennes prennent-elles en compte les changements sociaux et économiques et les défis auxquels font face les familles d'aujourd'hui? Ce document examine deux réponses fondamentalement différentes à ces questions, des réponses qui, prises ensemble, livrent un *Récit de deux Canada*.

D'une part, les rapports au public du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux donnent à penser que les mesures mises en place pour soutenir les jeunes enfants et leurs familles sont généralement suffisantes. Pour les familles qui sont en difficulté, les gouvernements indiquent (1) qu'ils font tout ce qu'ils sont en mesure de faire et (2) que la situation s'améliore au fil du temps.

D'autre part, la preuve présente une réalité bien différente. En fait, le Canada occupe le dernier rang de tous les pays riches en ce qui concerne le soutien accordé à la petite enfance et aux familles. Les politiques et les investissements du Canada en matière de petite enfance sont loin de respecter ses engagements en vertu de nombreuses ententes. Voici deux préoccupations majeures :

1. Pauvreté des enfants et des familles – près de 10 % des jeunes enfants et de leurs familles vivent en situation de pauvreté au Canada (SFR après impôt), malgré le fait que dans plus du tiers de ces familles au moins un parent travaille à temps plein, toute l'année [Campagne 2000, 2010].
2. Manque d'accès à des programmes d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance de qualité – les services de garde réglementés comptent suffisamment de places pour répondre aux besoins de seulement 20 % des jeunes enfants malgré le fait qu'au Canada plus de 70 % des mères sont actives sur le marché du travail [Beach, Friendly, Ferns, Prabhu et Forer, 2009, tableaux 6 et 9].

Les éléments de preuve démontrant la faiblesse des politiques publiques canadiennes en matière de petite enfance et de famille sont présentés de la manière suivante dans ce document :

- La PARTIE 1 présente les divers engagements du Canada envers les familles qui ont de jeunes enfants ici au pays et à l'étranger.
- La PARTIE 2 fait la synthèse de plusieurs rapports internationaux, notamment le rapport de l'UNICEF (Bilan Innocenti) mentionné précédemment, selon lesquels les politiques canadiennes font piètre figure comparativement à celles d'autres pays développés.
- La PARTIE 3 fait état des commentaires formulés ces dernières années par une gamme sans précédent d'organismes de la société civile canadienne et présente des recommandations pour accroître le soutien du gouvernement canadien à l'endroit de la petite enfance.

Prises ensemble, ces trois parties livrent un récit complet et cohérent du Canada, un pays riche qui soutient peu ses jeunes enfants par rapport aux besoins identifiés de leurs familles, par rapport aux actions menées dans d'autres pays et par rapport aux engagements qu'il a pris par écrit.

- La PARTIE 4 procède à un bref examen des rapports publiés par les gouvernements canadiens. Cet examen révèle qu'en mettant l'accent sur la promotion des politiques existantes, au lieu d'en démontrer l'efficacité, ces rapports livrent le récit d'un Canada bien différent. De plus, à cause du manque d'informations claires, pertinentes, uniformes et fournies en temps opportun, la population et la communauté internationale ne sont pas en mesure de réconcilier et de résoudre le dilemme de ce *Récit de deux Canada*.

Ce travail d'analyse a commencé en 2003, au moment où le Comité sur les droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies a formulé ses « observations finales » sur l'application des droits de l'enfant au Canada [Comité sur les droits de l'enfant, 2003].

Les observations du Comité se sont appuyées sur des rapports déposés avant 2003 par les gouvernements canadiens, des organisations non gouvernementales ou des groupes de la société civile. L'analyse présentée dans ce rapport porte, quant à elle, sur les rapports publiés par les gouvernements et les ONG jusqu'en novembre 2009, moment où les rapports les plus récents des gouvernements canadiens ont été soumis au Comité.<sup>1</sup>

Afin de réconcilier le dilemme de ce *Récit de deux Canada* et de respecter les engagements du Canada à l'endroit des jeunes enfants et de leurs familles, ce rapport conclut sur des recommandations globales et intégrées. On y exhorte le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, assistés dans leur tâche par des organisations non gouvernementales soutenues financièrement pour participer au processus, à :

- 1. Informer** – mettre en œuvre une vaste stratégie d'éducation publique pour informer les Canadiennes et les Canadiens au sujet des engagements du Canada en matière de petite enfance, démontrer les progrès réalisés à ce jour et reconnaître les domaines où des interventions additionnelles sont requises.
- 2. Planifier** – préparer des plans intégrés pour veiller à l'application des droits de l'enfant, et déterminer des échéanciers et des objectifs permettant de mesurer les succès en cours de route.
- 3. Investir** – augmenter l'aide financière aux parents, surtout les parents à faible revenu, et le financement des services communautaires. Plus précisément, investir 1 % du PIB en éducation préscolaire et garde à l'enfance, et rendre compte de l'atteinte des objectifs en matière de qualité et d'accessibilité des services.
- 4. Contrôler** – produire des rapports au public transparents sur les résultats réels par rapport aux plans et déterminer des indicateurs clés de réussite.

---

1 Toutefois, cette analyse porte uniquement sur les programmes et les dépenses de 2003 à 2007, la période couverte par la plupart des rapports les plus récents du Canada au comité de l'ONU.

# PARTIE 1

---

## Les engagements du Canada envers les jeunes enfants et leurs familles

Les droits de l'enfant s'inscrivent dans les autres engagements en matière de droits de la personne pris par le Canada. Par exemple, en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en général, et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes (CEDAW), en particulier, le Canada est tenu de s'assurer que les mères sont soutenues de manière à pouvoir participer pleinement à la société, notamment être actives sur le marché du travail, et que les femmes sont rémunérées équitablement pour leur travail.



Dans ses engagements pris au pays et à l'étranger, le Canada insiste sur le fait que la responsabilité première des enfants revient aux parents (les mères et les pères étant reconnus comme des fournisseurs de soins égaux) et que le rôle du gouvernement consiste à s'assurer que les familles ont le soutien nécessaire pour s'acquitter de leurs responsabilités.

À l'échelle internationale, ces engagements ont d'abord été formulés dans la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) de l'Organisation des Nations Unies, à laquelle a adhéré le Canada en 1991. En 2005, lors de ses délibérations sur la CIDE, le Comité des droits de l'enfant est arrivé à la conclusion que la petite enfance n'était pas une priorité suffisamment importante à l'échelle du monde et, de plus, que la période de la petite enfance était cruciale au chapitre de l'application des droits de l'enfant. Le Comité a donc décidé d'intervenir auprès des pays qui avaient adhéré à la CIDE (souvent appelés « États parties » dans les rapports de l'ONU) afin de les aider à mieux comprendre la portée de leurs engagements envers les jeunes enfants. Il a publié à cet effet *l'Observation générale no 7 (OG7) sur la mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance* [CIDE, 2005]. L'OG7 décrit en détail les attentes à l'endroit des États parties de la Convention. Nous nous y référerons abondamment dans la discussion des engagements internationaux du Canada.

À l'instar de nombreuses recherches probantes, l'OG7 souligne que :

« La petite enfance correspond à la phase de croissance et de transformation plus rapide de l'existence humaine [...] Les jeunes enfants s'attachent fortement à leurs parents ou aux autres personnes qui s'occupent d'eux [...] Les jeunes enfants nouent des liens importants avec d'autres enfants [...] et s'efforcent activement de comprendre les aspects physiques, sociaux et culturels du monde dans lequel ils vivent [...] [Globalement] les premières années de la vie des jeunes enfants sont fondamentales pour leur santé physique et mentale, leur sécurité affective, leur identité culturelle et personnelle et leurs capacités de développement » [p. 3]

L'OG7 clarifie certains aspects de la CIDE en rappelant aux États parties que :

« La santé et le bien-être psychosocial du jeune enfant sont interdépendants à maints égards. L'une et l'autre peuvent être compromis par des conditions de vie difficiles, la négligence, l'indifférence, les mauvais traitements et des possibilités limitées d'épanouissement [...] Le droit à la survie et au développement ne peut être réalisé que de manière holistique, en mettant en œuvre toutes les autres dispositions de la Convention, notamment droit à la santé, à une alimentation adéquate, à la sécurité sociale, à un niveau de vie suffisant, à un environnement sain et sûr et à l'éducation et aux loisirs ». [p. 4]

L'OG7 fixe des attentes spécifiques sur le plan des interventions gouvernementales.<sup>2</sup> Ces attentes s'articulent de la façon suivante :

- 1. Informer** - « Mener des campagnes de sensibilisation destinées au grand public [et] mener des actions systématiques de formation aux droits de l'enfant à l'intention des enfants et de leurs parents, ainsi qu'en direction de tous les professionnels travaillant pour ou avec les enfants ». [p. 21]

---

<sup>2</sup> cf. Annexe 1 pour des extraits particuliers de l'OG7 et le document complet.

- 2. Planifier** - « Adopter en faveur de la petite enfance des plans d'ensemble et des plans stratégiques avec un calendrier précis ». [p. 20]
- 3. Investir** - « Accroître les ressources humaines et financières affectées aux services et programmes destinés à la petite enfance » [p. 20] dans le but de fournir
- **de l'aide directe aux familles** : possibilité de congé parental et ressources suffisantes pour échapper à la pauvreté (c.-à-d. politiques fiscales, transferts de revenus, normes du travail : heures travaillées, salaire minimum, etc.)
  - **des services aux familles** : services de santé et services de garde et d'éducation préscolaire s'appuyant sur les principes suivants :
    - » Qualité – avec du personnel bien formé, valorisé socialement et rémunéré adéquatement;
    - » Accès universel – accessibles à tous les enfants : les enfants dont les parents sont actifs sur le marché du travail, les enfants à risque et défavorisés et les enfants susceptibles de faire l'objet de discrimination;
    - » Rôle pour les parents – participation des parents à la planification et à la prestation des services;
    - » Approches holistiques – par exemple : intégration des services de garde et des programmes d'éducation préscolaire.<sup>3</sup>
- 4. Surveiller** - « Se doter d'un système de collecte de données et d'indicateurs répondant aux impératifs de la Convention [fournissant] des données globales et actualisées [...] aux fins de la formulation, de la surveillance et de l'évaluation des progrès accomplis ainsi que de la détermination des retombées des politiques mises en œuvre ». [p. 21]

L'OG7 insiste aussi sur la nécessité pour les gouvernements de fournir « un cadre législatif pour la fourniture de services de qualité dotés de fonds suffisants » [p. 16]. Et parallèlement, les gouvernements devraient travailler avec les collectivités locales au développement des services plutôt que de s'en tenir à une approche uniforme.

Enfin, l'OG7 rappelle qu'il « Incombe [aux États parties] de fournir des services en faveur du développement de la petite enfance. Le rôle de la société civile devrait être complété par celui de l'État et non s'y substituer. Quand les services non étatiques (c'est-à-dire les services sans but lucratif et à but lucratif) jouent un rôle majeur, le Comité rappelle aux États parties qu'ils ont l'obligation de contrôler et de réglementer la qualité des prestations pour garantir que les droits de l'enfant sont respectés et que son intérêt supérieur est pris en compte » [p. 16].

Les engagements internationaux du Canada en matière de services éducatifs et de garde à l'enfance s'expriment dans une certaine mesure dans des ententes fédérales-provinciales-territoriales (FPT) conclues ici même au pays, à commencer par l'Entente-cadre sur l'union sociale de 1999. Cette entente assure « à tous les Canadiens [...] l'accès à des programmes et services sociaux essentiels qui soient de qualité sensiblement comparable ». Elle fait en sorte que « les programmes sociaux bénéficient d'un financement suffisant, abordable, stable et durable ». Et elle s'assure que « des mécanismes sont en place pour permettre aux Canadiens de participer à l'élaboration des priorités sociales et d'examiner les résultats obtenus à cet égard » [gouvernement du Canada, 1999].

En 2000, en échange de nouveaux transferts fédéraux, les provinces et les territoires (sauf pour le Québec, qui avait déjà mis en place sa propre politique familiale) ont conclu des ententes distinctes en matière de petite enfance dans le but de :

- 1. Améliorer et développer les services à la petite enfance** selon leurs propres priorités dans quatre grands domaines d'action : promouvoir la santé durant la grossesse, à la naissance et au cours de la petite enfance; améliorer le soutien

---

3 Cette recommandation s'inscrit dans la foulée de nombreuses études qui observent, pour citer le D<sup>r</sup> Charles Pascal [2009] « qu'une bonne garderie est éducative et qu'une bonne éducation est attentive aux besoins des enfants ». Afin de promouvoir la dimension « soins » en « éducation à la petite enfance », dans ce rapport, pour désigner les services/programmes réglementés qui offrent aux enfants des services d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance (y compris garderies, halte-garderie, jardins d'enfants, prématernelles, maternelles, etc.), nous utiliserons l'expression « services éducatifs et de garde à l'enfance ».

aux parents et aux familles; renforcer le développement de la petite enfance, l'apprentissage et les soins aux enfants (ce qui comprend habituellement les services éducatifs et de garde à l'enfance réglementés); et renforcer le soutien aux collectivités.

- 2. Soumettre des rapports au public transparents** pour permettre à la population de suivre les progrès accomplis dans l'atteinte de ce grand objectif. Les gouvernements ont convenu de fonder leurs rapports sur un ensemble commun d'indicateurs de résultats portant notamment sur la qualité et l'accessibilité des services ainsi que sur leur abordabilité. [Gouvernement du Canada, 2000]

En résumé, le Canada s'est engagé à l'échelle internationale et nationale (ententes FPT) à planifier des mesures de soutien pour les jeunes enfants et leurs familles, à y investir, à en assurer le suivi et à informer les Canadiens et Canadiennes à leur sujet. Dans les deux prochaines parties de ce document, nous évaluons la mesure dans laquelle le Canada respecte ces engagements selon des rapports internationaux et des groupes de la société civile canadienne.



## PARTIE 2

---

### Évaluations internationales de la politique familiale canadienne eu égard aux jeunes enfants

Dans ses observations finales sur le Canada, le Comité sur les droits de l'enfant se félicitait « des mesures prises par le gouvernement pour apporter une aide aux familles par le biais d'un allongement du congé parental, d'une hausse des déductions fiscales et des prestations sociales en faveur de l'enfance (c.-à-d. soutien direct aux parents) ainsi que de programmes spécifiques pour les autochtones ». Toutefois, le Comité exprimait de l'inquiétude à l'égard de la pauvreté infantile et « du coût élevé des services de garde, du manque de places [c.-à-d. préoccupation à l'égard de l'accessibilité] et de l'absence de normes nationales [c.-à-d. préoccupation à l'égard de la qualité] » [p. 9].



De plus, « le Comité [encourageait] l'État partie à effectuer une analyse comparative au niveau des provinces et des territoires afin de cerner les variations des prestations de soins aux enfants et les conséquences que ces variations peuvent avoir sur ces enfants ainsi qu'à réfléchir à des méthodes coordonnées [c.-à-d. préparer un plan] devant permettre à tous les enfants d'avoir accès à des soins de qualité indépendamment de leur situation économique ou de leur lieu de résidence [c.-à-d. s'attaquer aux problèmes d'accessibilité]. [p. 9]

Les préoccupations relatives à l'approche du Canada en matière de services éducatifs et de garde à l'enfance ont été réitérées par le Comité CEDAW de l'ONU dans son rapport de 2008 sur les progrès du Canada en vue de l'élimination de toutes formes de discrimination contre les femmes :

Le Comité encourage l'État partie à déployer de nouveaux efforts pour créer un nombre suffisant de places abordables en garderie et de logements abordables et décents, y compris dans les communautés autochtones, et à accorder la priorité aux femmes à faible revenu qui sont spécialement défavorisées à ces égards. Le Comité recommande également à l'État partie d'effectuer une analyse coûts-avantages pour évaluer l'impact des conditions de vie actuelles, du logement et des services de garde sur l'autonomie économique des femmes, et d'en présenter les conclusions dans son prochain rapport au Comité. Cette analyse devrait porter particulièrement sur les femmes à faible revenu et prendre en compte l'aide sociale que leur accorde l'État à comparer au coût véritable de la vie, y compris celui du logement et des services de garde. [p. 8-9]

Ces observations s'inscrivent dans les conclusions d'autres rapports internationaux qui mettent en relief – même si on constate des progrès au chapitre, notamment, du soutien direct aux familles sous forme de congé parental, de transferts de revenus et de déductions fiscales – le fait que le manque de services de garde à l'enfance de qualité et abordables est la plus importante pièce manquante des mesures de soutien à la petite enfance et à la famille au Canada [Kershaw et Anderson, 2007].

Par exemple, en 2006, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié la dernière tranche de son analyse des services éducatifs et de garde à l'enfance intitulée *Petite enfance, grands défis II – éducation et structures d'accueil*. Sur les 20 pays industrialisés examinés, le Canada s'est classé au dernier rang pour les deux aspects suivants [Friendly 2006] :

1. **Accès aux services.** « La majorité des pays européens fournissent gratuitement à tous les enfants deux ans au minimum de services de garde financés à même les fonds publics avant leur entrée à l'école primaire [...], or, au Canada, sauf au Québec, il n'y a pas eu de véritable développement du système d'éducation préscolaire et de garde l'enfance au cours de la dernière décennie. C'est ainsi que moins de 20 % des enfants canadiens âgés de zéro à six ans ont accès à une place dans un service de garde réglementé [...] » [p. 3-4].



**2. Investissement public.** Les pays de l'OCDE investissent en moyenne 0,7 % de leur PIB en éducation préscolaire et garde à l'enfance. C'est beaucoup moins que la recommandation proposée de 1 % du PIB [Bennett, 2008], mais c'est tout de même deux fois plus que ce qu'investit le Canada, soit environ 0,25 % de son PIB [Friendly, 2006]. En fait, l'OCDE a noté que « le peu de financement public, notamment pour les enfants âgés de moins de cinq ans, était une lacune fondamentale du système de services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada » [OCDE, 2004, p. 56].

Dans le rapport *Petite enfance, grands défis 1*, les auteurs identifient des politiques clés susceptibles selon leur analyse de promouvoir l'accès équitable à des services d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance de qualité [OCDE, 2001] :

- Planification, notamment un cadre stable et un programme de recherche et d'évaluation à long terme.
- Investissement public substantiel dans les services et l'infrastructure.
- Qualité, notamment une formation et des conditions de travail appropriées pour le personnel ainsi qu'un partenariat solide et égalitaire avec le système d'éducation.
- Approche universelle en matière d'accessibilité, accordant une attention particulière aux enfants ayant des besoins spéciaux.
- Participation parentale grâce à une approche fondée sur la collaboration pour l'amélioration et l'assurance de la qualité.
- Approche holistique ou systémique et intégrée pour l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre.
- Attention systématique accordée au suivi et à la collecte de données.

L'OCDE fait état d'un « consensus grandissant dans les pays de l'OCDE selon lequel 'soins/garde' et 'éducation/apprentissage' sont des concepts indissociables et que des services à l'enfance de qualité offrent nécessairement les deux aux enfants [OCDE, 2001, p. 14; OCDE, 2006]. Les pays font face au dilemme de fournir, d'une part, plus de services aux jeunes enfants et, d'autre part, de remédier à une tradition de services séparés, c'est-à-dire d'un côté une gamme de services fournissant aux parents qui travaillent des services de garde à l'enfance et d'un autre côté, une autre gamme de services fournissant des programmes d'éducation préscolaire aux enfants de trois ans jusqu'à ce qu'ils fréquentent l'école » [Moss et Bennett, 2006].

Dans le rapport sur le Canada, l'équipe d'experts de l'OCDE a formulé un ensemble de recommandations adaptées à la situation du Canada. Il y est question notamment du besoin de doter le Canada de plans d'action définis, d'augmenter considérablement les dépenses publiques et de mieux les cibler, d'adopter un cadre national pour la qualité, d'accroître l'accessibilité, notamment pour les enfants autochtones et les enfants défavorisés, de mieux intégrer les enfants à besoins spéciaux, et de favoriser la participation des parents et d'experts sur le plan de la qualité.

Dans la foulée des rapports *Petite enfance, grands défis 1* et *11* de l'OCDE, l'UNICEF rendait public en 2008 le Bilan Innocenti 8 (mentionné précédemment). Dans l'optique de l'OG7 et des recherches sur le sujet, l'UNICEF a établi des points repères correspondant aux normes minimales d'une politique intégrée de services de garde à l'enfance. Chaque repère vaut un point sur un total possible de dix. Bien que le Canada soit un des pays les plus riches des 25 pays étudiés par l'UNICEF, encore une fois le Canada s'est classé bon dernier, n'obtenant qu'un point pour ses efforts.

En bref, les dix points repères s'articulent autour des deux axes suivants (cf. Annexe 2 pour plus de détails) :

1. Plan national donnant la priorité aux enfants défavorisés (1 point)
2. Financement public suffisant (1 point) afin de fournir :
  - **du soutien direct aux familles** : congé parental généreux, comprenant une période réservée aux pères (1 point) et des ressources suffisantes pour que le taux de pauvreté des enfants et des familles soit inférieur à 10 % (1 point)

- **des services de soutien aux familles** : services de santé, services éducatifs et de garde à l'enfance <sup>4</sup> fondés sur
  - » la qualité, et assortis de mesures pour s'assurer que le personnel éducateur est formé adéquatement et qu'un ratio minimum éducatrice-enfant est appliqué (3 points)
  - » l'accès quasi universel aux services de santé essentiels pour les enfants (1 point) et l'accès important à des services d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance subventionnés à même les fonds publics (2 points)

Le Canada est venu près d'obtenir un point pour l'accès quasi universel aux services de santé. Par contre, dans ce qui semble être une interprétation très large d'un des points repères, dans le cadre de ce bilan, le Canada a obtenu son seul point pour la qualité des services éducatifs et de garde à l'enfance offerts au pays. Ce repère stipule « qu'au moins 50 % du personnel des centres d'éducation à la petite enfance subventionnés et agréés par les gouvernements [doivent avoir] suivi au moins trois ans d'études postsecondaires et détenir un diplôme reconnu en éducation à la petite enfance ou dans une discipline connexe » [UNICEF, bilan Innocenti, 2008, p. 14]. Or, dans *Early Childhood Education and Care in Canada 2008*, on apprend, notamment, qu'il n'y pas d'exigences de formation pour le personnel de garderie aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut; qu'au Nouveau-Brunswick, seuls la directrice de la garderie ou le quart de ses employés sont tenus de détenir un certificat en éducation à la petite enfance ou l'équivalent; et qu'en Colombie-Britannique, seulement une éducatrice par équipe de trois ou quatre employés intervenant auprès d'enfants de trois à cinq ans doit détenir un certificat [Beach et col., 2009]. De plus, dans la plupart des provinces, la formation exigée est inférieure aux trois ans stipulés par ce point repère [p. 188-189, tableau 14].

Donc, conformément au rapport Petite enfance, grands défis 1 de l'OCDE, le rendement du Canada, malgré ce point obtenu pour la qualité, est faible en matière de qualité et d'accessibilité des services de garde. De plus, le taux élevé de pauvreté des enfants et des familles au Canada s'est avéré une grande préoccupation. Or, on sait qu'un taux élevé de pauvreté dans un pays et un système sous-développé d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance sont le résultat direct d'un manque d'investissements publics et de planification globale.

Le programme de congé parental du Canada n'est pas aussi généreux que les programmes offerts dans les pays nordiques, mais il est plus généreux que ceux du Royaume-Uni et de l'Australie<sup>5</sup>. Par ailleurs, les États-Unis n'offrent pas ce type de programmes. Aussi, les normes encadrant les services d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance dans ces pays anglophones et l'accès à ces services ont tendance à être plutôt faibles si on les compare aux pays nordiques.

L'interaction entre ces deux programmes de soutien pour les familles (congé parental et services de garde à l'enfance) est importante et éclairante pour le Canada. L'UNICEF indique qu'au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie (si la tendance se maintient), une majorité d'enfants âgés de moins d'un an se font garder à l'extérieur de leur domicile. En d'autres termes, dans ces pays, les plus jeunes enfants reçoivent peu ou pas de soutien public, que ce soit sous forme de congé parental pour leurs parents ou de services de garde communautaires de bonne qualité. Par ailleurs, grâce aux généreuses dispositions des programmes de congé parental dans les pays nordiques, les poupons sont rarement confiés à un service de garde à l'extérieur du domicile.

---

4 En élaborant ces points de références, l'UNICEF a tenu compte d'une gamme diversifiée de services de soutien pour les familles. En fait, la recommandation sur les services de santé essentiels pour les enfants est le résultat d'une discussion sur l'importance de créer un « réseau public efficace de services de santé pour les enfants et les familles [...] accessibles à toutes les familles et incluant des services de consultation pour les familles ayant de jeunes enfants [...]. Le réseau devrait se concentrer sur la santé des enfants et des familles (p. ex. des services prénataux et postnataux), le développement de l'enfant, le rôle parental, et il devrait comprendre des visites à domicile et d'autres services de consultation pour les familles ayant de jeunes enfants. Notamment, les familles défavorisées devraient être les premières à recevoir des services [...] et les familles souffrant d'incapacités ou ayant un enfant avec des limitations fonctionnelles devront aussi être priorisées. Le réseau offrira un service d'information et de soutien sur le rôle parental et le développement de l'enfant et fera la liaison avec les services de santé, de visites à domicile, de counseling, de formation professionnelle et de garde à l'enfance » [Bennett, 2008, p. 9].

5 Le programme de congé parental rémunéré est accordé aux parents qui travaillent et dont les enfants sont nés ou ont été adoptés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Les parents admissibles qui travaillent ont droit à des prestations de congé parental financées par le gouvernement au taux du salaire minimum national pour une période maximum de 18 semaines. Ces prestations sont imposables. C'est un nouveau programme pour les parents qui travaillent financé par le gouvernement [Family Assistance Office, 2011].

Le Canada n'a pas atteint le point repère de l'UNICEF en matière de congé parental parce que son programme ne comporte pas de volet destiné spécialement aux pères et parce que les prestations sont trop faibles. Nous voilà donc avec un deuxième *Récit de deux Canada*, à savoir le récit d'un Canada pour les parents à revenu moyen et élevé qui ont les moyens de s'offrir un congé parental à la maison (surtout les mères<sup>6</sup>) avec leur bébé pendant leur première année de vie, comme les parents des pays nordiques, et celui d'un Canada pour les familles à faible revenu qui n'ont pas les moyens de vivre des prestations du congé parental ou qui ne sont pas admissibles au programme. Pour ces familles à faible revenu, le Canada s'apparente aux États-Unis et au Royaume-Uni, là où l'absence de programmes de congé parental ou de services éducatifs et de garde à l'enfance compromet le sain développement des enfants et accroît le stress pour les familles.

Quoi qu'il en soit, quand le congé parental est terminé, les familles canadiennes, peu importe leurs conditions socioéconomiques, doivent se débattre pour trouver des services de garde à l'enfance de qualité et abordables.

En résumé, les évaluations internationales des programmes de soutien à la petite enfance offerts par le gouvernement canadien font constamment ressortir le manque de planification générale du Canada en matière d'aide directe et de soutien aux familles et l'insuffisance du financement public. De toute évidence, il faudra consentir beaucoup d'autres efforts pour rivaliser avec les autres pays en ce qui concerne le congé parental et les services de santé. Toutefois, les lacunes les plus importantes en matière de politiques et de financement sont au chapitre de la pauvreté des enfants et des familles et du manque d'accès à des services éducatifs et de garde à l'enfance de qualité. Dans le rapport *Petite enfance, grands défis 11*, l'OCDE conclut avec diplomatie que :

Les politiques nationales et provinciales en matière d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance au Canada sont de toute évidence encore à leur stade initial. La garde d'enfants et l'éducation préscolaire sont encore traitées séparément et la couverture est faible si on compare aux autres pays de l'OCDE. Au cours des prochaines années, il faudra consentir énormément d'efforts et investir considérablement [...] pour créer un système universel s'harmonisant aux réalités d'une économie de plein emploi, de l'égalité entre les sexes et de nouvelles connaissances sur la façon dont les jeunes enfants se développent et apprennent. [Friendly, 2006, p. 4].

---

6 Contrairement aux politiques des pays nordiques, celles du Canada (hors Québec) n'encouragent pas activement les pères à se prévaloir d'un congé parental.

## PARTIE 3

---

### Observations et recommandations formulées par des groupes de la société civile canadienne

Étant donné l'inquiétude entourant la pauvreté des enfants et des familles et le manque d'accès à des services éducatifs et de garde à l'enfance de qualité au Canada, dans cette partie, nous nous référons en priorité aux analyses et aux recommandations de deux organismes pancanadiens de la société civile canadienne : Campagne 2000<sup>7</sup> et l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance. Ces deux organismes travaillent ensemble, ainsi qu'avec plusieurs autres groupes de la société civile canadienne<sup>8</sup>, à la promotion du droit des jeunes enfants, des femmes et des familles à des ressources suffisantes et à des programmes d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance de qualité.



De plus, l'annexe 3 présente des analyses complémentaires et des recommandations de divers secteurs, y compris provenant de Premières nations et d'autres communautés, du milieu de la santé et de l'éducation, du milieu de la recherche, du monde des affaires, du mouvement syndical et du gouvernement. La Société canadienne de pédiatrie et la Chambre de commerce du Canada sont deux exemples de nombreux groupes de la société civile qui ont produit des rapports de 2003 à 2009 exhortant le gouvernement à intervenir en matière de petite enfance. S'il est vrai que ces rapports s'intéressent d'abord aux avantages sociaux et économiques d'investir des fonds publics dans les services à la petite enfance et à la famille plutôt qu'au respect par le Canada de ses engagements en matière de droits de la personne, il reste qu'ils recommandent au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux de modifier leurs politiques pour qu'elles correspondent plus généralement aux exigences stipulées dans l'OG7 du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, ainsi qu'aux points de vue exprimés dans les rapports internationaux mentionnés précédemment. Divers comités gouvernementaux et conseils consultatifs ont également formulé des recommandations dans le même esprit.

En ce qui concerne la pauvreté, Campagne 2000 publie chaque année un Rapport sur la pauvreté des enfants au Canada qui évalue le progrès, ou l'absence de progrès, réalisé depuis l'adoption à l'unanimité par tous les partis de la Chambre des communes d'une résolution visant « à éliminer la pauvreté des enfants au Canada avant l'an 2000 » [2010, p. 1].

En s'appuyant sur des chiffres de 2005, le Rapport 2007 sur la pauvreté des enfants indiquait que le taux de pauvreté de 11,7 % (après impôts et transferts gouvernementaux) n'avait pas changé depuis 1989, et ce, en dépit d'une croissance réelle de 50 % de l'économie canadienne au cours de la même période. Alors que le boom économique du Canada atteignait un sommet en 2007, selon le Rapport 2008 sur la pauvreté des enfants, le taux de pauvreté des enfants et des familles à 9,5 % avait peu baissé.<sup>9</sup>

De plus, dans son Rapport 2010 sur la pauvreté des enfants, Campagne 2000 note que « l'inégalité entre riches et pauvres s'est aggravée plus que dans tous les autres pays membres de l'OCDE durant la première décennie, sauf en Allemagne. Pour chaque dollar dans les poches d'une famille avec enfants faisant partie du 10 % de familles les plus pauvres, une famille dans le 10 % des familles les plus riches en avait près de treize fois plus en 2008 » [2010, p. 5].

---

7 Campagne 2000 « est née en 1991 du souci entourant le peu de progrès réalisé par le gouvernement dans la lutte contre la pauvreté. L'organisme regroupe actuellement plus de 120 partenaires nationaux, communautaires et provinciaux [y compris l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance]. Campagne 2000 travaille à sensibiliser l'opinion publique à l'ampleur et aux conséquences de la pauvreté des enfants et des familles en publiant de la recherche sur les indicateurs de la pauvreté infantile et en produisant des outils d'éducation publique ». cf. <http://www.campaign2000.ca/index.html> pour de plus amples renseignements.

8 L'expression « groupes de la société civile » renvoie à des organismes non gouvernementaux incluant, mais ne s'y limitant pas, des associations professionnelles et des syndicats, des organismes communautaires et du milieu des affaires, des groupes de défense et de promotion des droits et des organismes de bienfaisance.

9 En s'appuyant sur des chiffres de 2008, le Rapport sur la pauvreté des enfants de 2010 indique que le taux de pauvreté des enfants et des familles après impôt est de 9,1 %.

Les rapports sur la pauvreté des enfants de Campagne 2000 indiquent de façon générale que :

- Plus d'un tiers des enfants en situation de pauvreté vivent dans une famille dont au moins un des soutiens de famille travaille à plein temps toute l'année.
- Plus de 50 % des enfants en situation de pauvreté vivent dans une famille biparentale.
- Les enfants sont une clientèle disproportionnellement élevée des banques alimentaires : les enfants âgés de moins de 18 ans comptent pour environ 20 % de la population canadienne en général et pour près de 40 % des utilisateurs de banques alimentaires.
- Plus de la moitié des femmes-chefs de famille monoparentale ayant des enfants âgés de moins de six ans vivent en situation de pauvreté.
- Les enfants issus de l'immigration, ceux d'identité autochtone, ceux dont les familles sont racialisées et les enfants qui ont des incapacités sont plus vulnérables à la pauvreté.

Les analyses de Campagne 2000 reconnaissent l'importance du soutien (transferts gouvernementaux) direct aux familles. Sans le crédit pour la TPS, la Prestation fiscale canadienne pour enfants, l'Assurance-emploi et depuis 2006, la Prestation universelle pour la garde d'enfants, le taux de pauvreté des enfants et des familles serait plus élevé d'au moins un tiers. De plus, au cours des dernières années, un certain nombre de provinces ont mis en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté. Néanmoins, il est clair que ces mesures de soutien à elles seules sont insuffisantes pour « assurer à tout parent qui travaille à temps plein toute l'année un niveau de vie au-dessus du seuil de pauvreté » [Novick, 2007, p. 7].

Campagne 2000 [2010] recommande que le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires, les villes et les Premières nations travaillent de concert avec les collectivités à l'élaboration d'un plan d'action pour éliminer la pauvreté, lequel comprendrait [p. 12] :

- Une loi assortie d'objectifs, d'échéanciers, de mesures de reddition de comptes transparentes et d'un rôle réservé à la participation citoyenne, notamment la participation des personnes à faible revenu.
- Des ressources, notamment une prestation pour enfants améliorée (maximum 5 400 \$/enfant), une plus grande admissibilité à l'Assurance-emploi, une augmentation du crédit d'impôt fédéral pour le travail (2 400 \$/an) et des mesures pour améliorer le salaire minimum.
- Des services éducatifs et de garde à l'enfance de qualité, abordables et accessibles à tous.
- Une stratégie de logements abordables.
- Des objectifs, des échéanciers et des indicateurs d'éradication de la pauvreté adaptés aux familles autochtones et déterminés en coordination avec les communautés des Premières nations et les communautés autochtones vivant en milieu urbain.

Comme mentionné précédemment, il est essentiel d'avoir des services éducatifs et de garde à l'enfance de bonne qualité et abordables pour améliorer substantiellement la situation des enfants et des familles vivant en situation de pauvreté. Toutefois, on recommande une approche universelle en matière de garde à l'enfance (quoique volontaire) parce que, lorsqu'ils sont de bonne qualité, les services de garde favorisent l'épanouissement et le développement de **tous** les enfants, qui d'ailleurs se font déjà garder en grande majorité à l'extérieur du giron immédiat de leur famille. De plus, l'accès généralisé à de tels services a pour effet de favoriser la santé, de promouvoir l'égalité des femmes, de réduire la criminalité, de lutter contre la pauvreté des enfants et des familles et de renforcer l'inclusion sociale.

On ne peut insister suffisamment sur l'importance fondamentale de bâtir un système d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance généralement accessible, fondé sur des principes établis en matière de qualité et doté d'une main-d'œuvre bien formée et rémunérée équitablement. Dans l'ensemble, environ deux tiers de tous les jeunes enfants dont la mère est active sur le marché du travail ou aux études, et plus d'un quart des jeunes enfants dont la mère est inactive sur le marché du travail ou n'est pas aux études, ne fréquentent pas la maternelle et se font garder à l'extérieur du giron immédiat de la famille, soit dans un service de garde réglementé ou dans un service de garde non réglementé [Cleveland, Forer, Hyatt, Japel et Krashinsky, 2008]. En termes clairs, le développement des jeunes enfants est à risque si ces milieux de vie n'offrent pas une qualité constante et élevée.

Dans ce document, nous avons déjà souligné que le nombre de places en services de garde réglementés, excluant la maternelle, suffisait à peine à répondre aux besoins de 20 % des enfants âgés de moins de six ans. Et les données disponibles donnent à penser que ces places coûtent cher aux familles : généralement les services de garde arrivent au deuxième rang des dépenses de subsistance de la famille, après le logement, et ils coûtent souvent plus cher que les études postsecondaires [Richard et col. 2008]. Ces données soulèvent par ailleurs toute la question de la qualité des services de garde régis au Canada. En effet, non seulement les exigences en matière de formation du personnel sont-elles moins élevées, règle générale, au Canada que les normes recommandées par l'UNICEF, mais il y aurait une importante pénurie d'éducatrices et d'éducateurs à la petite enfance formés au pays. Cela étant, un nombre croissant de services de garde embauchent du personnel avec peu ou pas de formation [Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance (CSRHSGE), 2009a]. Les faibles salaires permettent d'expliquer cette pénurie de main-d'œuvre : « Les travailleuses à temps plein, qui sont détentrices d'un certificat ou d'un diplôme d'études postsecondaires inférieur à un baccalauréat, gagnent environ 55 % de ce que gagnent les autres travailleurs toutes professions confondues ayant le même niveau de scolarité » [CSRHSGE, 2009b]. Par conséquent, il n'est pas étonnant de constater que plus de la moitié des éducatrices et éducateurs à la petite enfance formés ne travaillent pas dans le secteur des services de garde.

Ces éléments soulèvent beaucoup d'inquiétudes en ce qui concerne la qualité des services de garde offerts dans le secteur réglementé au Canada, mais ils en soulèvent encore davantage si l'on considère le nombre élevé de jeunes enfants confiés au secteur non réglementé. Par exemple, plus de 20 % des enfants âgés d'un an et de deux ans dont la mère est active sur le marché du travail ou est aux études sont confiés à un service de garde non régi [Cleveland et col. 2008, p. 10, tableau 7]. Il existe peu de données sur la qualité de ces services, mais comme il n'y a pas d'exigences en matière de formation dans ce secteur ni de normes sur le plan éducatif, il ne faut pas s'étonner de constater que la qualité dans ces services est habituellement inférieure à celle des services de garde réglementés [OCDE, 2004, p. 66]. De plus, même si ces services ne sont pas régis par l'État ou ne détiennent pas de permis, il est très inquiétant de constater que dans certains cas, au Canada, ils reçoivent des fonds publics sous forme de « bons » de garde et de crédits d'impôt.

S'appuyant sur les nombreuses difficultés liées à l'accès à des services de garde à l'enfance de qualité et abordables, l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE) publiait en 2004, *Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance : cadre d'action proposé*. Ce document est un plan détaillé des formules de financement et des éléments de politiques essentiels pour créer un système accessible, efficace et responsable de services de garde. On y décrit également des politiques connexes, comme le congé parental étendu, pour aider les parents à concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales [ACPSGE, 2004].

Ce cadre d'action intègre différentes politiques tirées d'études comparatives, y compris celles de l'OCDE, et de systèmes d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance efficaces dans d'autres provinces et pays. Mais d'abord et avant tout, il est ancré dans la voix et la perspective de parents, d'éducatrices et de citoyens qui continuent de revendiquer ici même au pays pour que les gouvernements bâtissent un système qui favorise le développement des enfants tout en répondant aux besoins diversifiés des familles et des parents, qui pour la majorité sont actifs sur le marché du travail.

Les recommandations du mouvement pour la défense et la promotion des services de garde à l'enfance ont été peaufinées depuis 2004. Elles tiennent davantage compte :

- des résultats de recherches empiriques sur les besoins des enfants et des familles, notamment en ce qui concerne les risques pour la santé et le développement des enfants que posent des services de garde de mauvaise qualité et les difficultés grandissantes auxquelles font face les parents dans leurs efforts pour concilier travail et vie personnelle;
- des progrès et reculs en matière d'investissements publics au pays. Cet aspect est abordé en détail dans la partie 4 de ce document, mais il suffit de savoir qu'en 2006, l'actuel gouvernement fédéral a annulé une importante entente FPT conclue pour accroître l'accès des familles à des services de garde à l'enfance réglementés et l'a remplacée par un chèque mensuel versé directement aux familles. Cela étant, le mouvement pour la promotion et la défense des services de garde a dû remplacer ses recommandations appelant au déploiement d'un système pancanadien par des recommandations appelant à la construction d'un système pancanadien. Parallèlement, certaines provinces ont augmenté leurs investissements dans la petite enfance en passant par le réseau de l'éducation, comme on le voit plus loin. Il s'agit assurément de mesures positives. Toutefois, il est évident que pour avoir une



approche globale en matière de planification, d'intégration et de financement et pour assurer l'accès aux services éducatifs et de garde à l'enfance à tous les jeunes enfants, il faut que le gouvernement fédéral et les provinces investissent davantage. Aussi, la participation des provinces est inégale, ce qui a pour effet d'accroître encore plus les disparités sur le plan de la qualité et de l'accès des services dans tout le pays;

- de l'évolution des politiques, notamment cette tendance à l'échelle internationale d'intégrer les programmes d'éducation préscolaire/maternelle des écoles publiques et les services de garde du secteur communautaire au sein du ministère de l'Éducation. Cette tendance présente un potentiel extraordinaire étant donné que les principes en matière d'éducation prônés au Canada, à savoir le droit universel à des programmes et des services d'éducation gérés démocratiquement et fournis par des employés décemment formés et rémunérés, sont les mêmes que nous prônons pour les services éducatifs et de garde à l'enfance;
- du besoin de protéger les enfants et les familles au Canada et l'intérêt public contre l'envahissement des garderies commerciales, surtout des grandes chaînes à but lucratif. De 2004 à 2008, le pourcentage de places dans le secteur commercial est passé de 20 % à 25 % du nombre total de places en garderie au Canada et il y a des signes comme quoi les grandes chaînes de garderies commerciales sont en pleine expansion. Les leçons de l'Australie, du Royaume-Uni et des États-Unis sont particulièrement éclairantes pour le Canada : les investissements publics dans ces pays ont augmenté et pourtant, les objectifs de l'État en termes de qualité, d'abordabilité et d'accessibilité ne sont toujours pas atteints.<sup>10</sup>

En plus de reformuler ses recommandations, le mouvement canadien pour la défense et la promotion des services de garde a continué de réclamer du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux qu'ils cessent de dépendre principalement des frais de garde versés par les parents pour financer les services de garde, et du secteur privé, sans but lucratif ou à but lucratif, pour les créer. Le mouvement milite plutôt pour que le gouvernement fédéral assume un rôle de leadership au chapitre

- 1. de la planification publique**, en exigeant des gouvernements provinciaux et territoriaux qu'ils adoptent des plans d'action en matière de garde à l'enfance, assortis d'échéanciers et d'objectifs, et qu'ils accordent aux services de garde des budgets de fonctionnement suffisants pour réduire les frais de garde, augmenter les salaires et les niveaux de formation du personnel, promouvoir l'inclusion et accroître l'accessibilité (services publics).
- 2. du financement public**, en transférant directement aux provinces et aux territoires des fonds suffisants et réguliers, destinés spécialement à des services de garde à l'enfance tenus de rendre des comptes.
- 3. de rapport au public**, de manière à ce que les provinces et les territoires soient tenus de rendre des comptes sur le plan de la qualité et de l'accessibilité de leurs services éducatifs et de garde à l'enfance, des services qui soutiennent le développement des enfants tout en appuyant les parents dans leurs multiples rôles, dont celui de travailleurs et de travailleuses.

Les gouvernements devraient également accorder des fonds publics aux Premières nations et aux communautés autochtones pour les soutenir dans leur droit de créer et de fournir des services qui répondent à leurs besoins.

Une majorité de Canadiennes et de Canadiens est d'accord avec les recommandations formulées par Campagne 2000 et l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance. Des sondages effectués récemment indiquent que les trois quarts de la population sont en faveur d'un programme national de garde à l'enfance et considèrent que le manque de places abordables en garderie est un problème sérieux. De plus, 80 % des électeurs estiment que la création de places plus abordables en garderie pour les personnes actives sur le marché du travail est un moyen efficace de réduire le fossé qui se creuse entre les riches et les pauvres au Canada [ACPSGE, 2008].

---

10 Pour en savoir plus, cf. <http://privatization.crru.ca/>, <http://www.ccaac.ca/action/HotTopics/warehousecc.php> et <http://www.cccabc.bc.ca/act/actions/2007/NFS/index.html>

## PARTIE 4

---

### Les gouvernements au Canada – rapports publics sur la petite enfance

On a souligné dans les parties 2 et 3 de ce document que de nombreux rapports d'instances internationales et de groupes de la société civile canadienne démontrent que les gouvernements au Canada ne respectent pas leurs engagements à l'endroit des jeunes enfants et des familles. Dans cette partie, nous examinons les rapports publics des gouvernements canadiens pour déterminer dans quelle mesure ils présentent de l'information claire, pertinente, fournie en temps opportun, consistante et complète et conformément aux normes généralement reconnues en matière de rapports au public [Anderson et Findlay, 2007]. Notamment, ce document analyse dans quelle mesure les rapports publics du Canada :



- fournissent des données comparatives pour aider le lecteur à comprendre les résultats du Canada en rapport avec (1) un plan d'action global (2) ses engagements en matière de droits de la personne et les politiques d'autres pays industrialisés et (3) leur variabilité à l'échelle du pays;
- contiennent des indicateurs clés utilisés généralement dans les autres pays industrialisés pour surveiller les progrès et mettre en évidence les tendances au fil du temps;
- traitent des enjeux dans toute leur portée et profondeur soulevés par les groupes de la société civile;
- abordent de façon transparente les variations au chapitre de l'investissement public et les exigences de reddition de compte par rapport à ces investissements et évaluent la mesure dans laquelle ces exigences sont respectées.

L'examen complet de tous les rapports au public des gouvernements canadiens sur les politiques à l'enfance et les politiques familiales déborde la portée et le cadre de ce document. Nous nous concentrons uniquement sur les services de garde à l'enfance, un dossier considéré comme prioritaire et stratégique par la population et dans les recherches sur la question. Voici les documents importants examinés :

1. *Les troisième et quatrième rapports du Canada sur la Convention relative aux droits de l'enfant* [novembre 2009], préparés par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux.
2. Le rapport du gouvernement du Canada de 2008 : *Le bien-être des jeunes enfants au Canada* [juillet 2009] et le rapport annuel sur les *activités et les dépenses du gouvernement fédéral relatives au développement de la petite enfance*.<sup>11</sup>

Résumé de l'examen des rapports au public en matière d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance

#### 1. *Les troisième et quatrième rapports du Canada sur la Convention relative aux droits de l'enfant*

- **En ce qui a trait aux données comparatives :** Le rapport du Canada ne contient pas de données permettant de comparer dans le temps les caractéristiques des services de garde entre provinces canadiennes ou aux services de garde d'autres pays industrialisés, ni de les mesurer à un plan global ou aux engagements du Canada en vertu de la CIDE et de l'OG7. Le gouvernement fédéral relègue la quasi entière responsabilité des rapports au public sur la garde à l'enfance aux provinces et aux territoires qui, pour l'essentiel, fournissent des commentaires individuels et descriptifs. Par conséquent, le rapport du Canada à l'ONU fait la promotion des politiques existantes plutôt que d'en évaluer l'efficacité. À titre d'exemple, l'information suivante fournie par une province qui représente bien la forme que prennent les rapports provinciaux/territoriaux soumis à la communauté internationale. À noter l'absence de données mesurables et comparables :

---

11 Le site web du gouvernement fédéral est organisé de manière à inclure les hyperliens vers les rapports provinciaux : <http://www.dpe-agje.ca/fra/accueil.shtml>

« Le gouvernement de [...] a mis en œuvre un plan d'action en matière d'apprentissage et de garde à l'enfance qui aura pour effet de créer plus de places en garderie, d'augmenter le nombre de places subventionnées et de soutenir sur dix ans le secteur des services de garde de la province... De plus, une certaine part de financement est accordée aux familles à faible revenu admissibles qui ont besoin de services de garde [NSCS, 2008] ».

- **En ce qui a trait aux indicateurs clés :** Ni le volet fédéral ni les volets provinciaux et territoriaux du rapport du Canada à l'ONU ne réfèrent à des indicateurs clés communs en matière de services éducatifs et de garde à l'enfance (p. ex. formation du personnel, rémunération), d'accessibilité (p. ex. coût moyen des frais de garde, couverture – c'est-à-dire le pourcentage d'enfants ayant accès à une place dans un service de garde régi) ou d'investissement public (p. ex. financement public accordé par place ou par enfant, pourcentage du PIB investi). Dans le cas de la province citée préalablement, le lecteur doit consulter une série de rapports distincts, dont le premier est la synthèse d'un plan sur dix ans établi en 2006. Ce plan fait état de quelques objectifs et indicateurs, p. ex. l'objectif d'augmenter l'accès des places-poupons (couverture) de 4 % à 6 %. Toutefois, l'argumentaire pour justifier cet objectif et les échéanciers ne sont pas clairs et il ne semble pas y avoir de rapports au public pour rendre compte des résultats concrets par rapport aux objectifs du plan d'action.
- **En ce qui a trait aux commentaires de la société civile :** Le rapport du Canada à l'ONU dresse la liste des organismes qui ont présenté un mémoire aux gouvernements et qui ont commenté les processus de consultation. Mais il ne fait pas la synthèse de l'argumentaire de ces groupes ni des recommandations de politiques résultant des consultations. De plus, le rapport du Canada ne fait pas d'efforts particuliers pour relayer les positions des organismes de la société civile accessibles au public (comme on peut le voir dans la partie 3 de ce rapport et dans l'annexe 3), même si elles n'ont pas été soumises directement au gouvernement.
- **En ce qui a trait à l'investissement public :** Le rapport du Canada ne fait pas le sommaire ni le total de ses investissements en éducation préscolaire et garde à l'enfance; il dirige plutôt le lecteur vers une série d'autres rapports pour colliger lui-même cette information. Par exemple, le rapport du Canada met en relief l'introduction par le gouvernement fédéral en 2007 d'un crédit d'impôt sur l'investissement de 25 % pour inciter les entreprises à créer des places en garderie réglementées, mais il ne fait pas état de la participation ni des dépenses fédérales afférentes. Toutefois, un examen détaillé des dépenses fiscales (hyperlien fourni dans le rapport du Canada) révèle que les investissements des entreprises ont été minimes à ce jour (moins de 2,5 M\$ par année) [ministère des Finances, 2009b].

De plus, le peu de renseignements financiers dans le rapport du Canada sur l'investissement public en éducation préscolaire et garde à l'enfance inquiète pour ce qui est de la transparence des rapports au public. Dans l'Annexe 5 du rapport du Canada, on peut lire « à l'heure actuelle, les paiements de transferts aux provinces et aux territoires à l'appui des programmes et des services d'aide à l'enfance s'élèvent à 1,1 milliard de dollars, et une somme additionnelle de 250 millions de dollars s'ajoute au financement annuel pour de nouvelles places en garderie » [gouvernement du Canada, 2009, p. 181 – caractères gras ajoutés].

Toutefois, le chiffre de 1,1 milliard de dollars correspond à une réduction de 350 M\$ (24 %) des paiements de transferts réels pour la période de 2006-2007 à 2007-2008 et à une réduction de 950 M\$ (46 %) des paiements de transferts prévus pour 2007-2008 et au-delà. Ces réductions sont le résultat de la décision du gouvernement fédéral, qui n'est pas mentionnée dans le rapport du Canada, d'annuler la plus importante entente de paiement de transfert en matière d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance jamais intervenue entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires (cf. Tableau 1 – Entente 2005 sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants). Les transferts fédéraux réels au fil des années par rapport au plan annoncé sont présentés dans le Tableau 1 ci-après.

**Tableau 1 – Transferts fédéraux aux provinces et territoires destinés aux programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants** (ministère des Finances, 2009a; Centre canadien de politiques alternatives (CCPA), 2010)

<i>Millions \$</i>	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Entente sur le développement de la petite enfance 2000 (DPE)	500	500	500	500	500	500
Entente sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants 2003 (AGJE)	25	150	225	300	350	350
Entente sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants 2005 (AGJE)	0	200	500	650	1 200	1 200
<b>Total des transferts promis pour le financement des services éducatifs et de garde à l'enfance 2005</b>	<b>525</b>	<b>850</b>	<b>1 225</b>	<b>1 450</b>	<b>2 050</b>	<b>2 050</b>
Moins : annulation de l'entente AGJE 2005 - entrée en vigueur en avril 2007					-1 200	-1 200
Plus : Transfert fédéral de 2007 pour la création de places en garderie					250	250
<b>Total des transferts actuels pour le financement des services éducatifs et de garde à l'enfance, 2007</b>	<b>525</b>	<b>850</b>	<b>1 225</b>	<b>1 450</b>	<b>1 100</b>	<b>1 100</b>

Source : Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance et Coalition of Child Care Advocates of BC

Outre les problèmes mentionnés précédemment, le rapport du Canada soumis à l'ONU et portant sur l'éducation préscolaire et la garde à l'enfance ne fait pas mention du rendement du Canada par rapport aux engagements décrits dans l'OG6, à l'examen de l'OCDE, *Grands défis*, achevé durant la période couverte par le rapport ou au Bilan 8 - 2008 de l'UNICEF publié près d'un an avant le dépôt du rapport du Canada. En résumé, les troisième et quatrième rapports du Canada sur la Convention relative aux droits de l'enfant reposent essentiellement sur des renseignements descriptifs qui ne brossent pas un portrait clair, pertinent, comparable et complet de l'éducation préscolaire et de la garde à l'enfance au Canada.

## **2. Le rapport du gouvernement du Canada de 2008 : *Le bien-être des jeunes enfants au Canada* et le rapport annuel sur les activités et les dépenses du gouvernement fédéral relatives au développement de la petite enfance**

En vertu des ententes fédérales-provinciales-territoriales (FPT) relatives au développement de la petite enfance (DPE) en général et de l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (AGJE) en particulier, les gouvernements ont pris les engagements-cadres suivants :

- « *Améliorer et développer* les programmes de DPE pour les familles canadiennes, y compris les services de garde à l'enfance.
- *Produire des rapports clairs* de manière à ce que le public puisse suivre les progrès réalisés dans l'atteinte de ce grand objectif » [Anderson et Findlay, 2007] (caractères italiques dans le rapport original).

Le rapport sur le bien-être des jeunes enfants et celui sur les activités et les dépenses relatives au développement des enfants sont la réponse du gouvernement fédéral aux engagements de rapports publics du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux en vertu des ententes sur le DPE et sur l'AGJE. Pris ensemble, ces rapports visent à renseigner la population canadienne sur l'augmentation des investissements publics et des programmes fournis aux jeunes enfants et à leurs familles au Canada, et sur les résultats.

De plus, le gouvernement fédéral indique que ces deux rapports répondent à d'autres engagements du gouvernement, comme souligné dans la préface du Rapport *sur le bien-être des enfants* :

La publication du présent rapport permet non seulement au gouvernement du Canada de tenir son engagement en matière de reddition de compte en vertu de l'Entente fédérale-provinciale-territoriale sur le développement de la petite enfance, mais également de s'acquitter de son obligation de produire des rapports en vertu de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*. La diffusion du présent rapport et de la base de données sur les *Activités et dépenses fédérales pour les jeunes enfants* témoigne de l'engagement du Canada à s'acquitter avec transparence de son obligation de rendre compte des jeunes enfants canadiens et de produire les rapports pertinents. [Gouvernement du Canada, 2008, p. 7].

Cependant, un examen des sections de ces deux rapports portant sur l'éducation préscolaire et la garde à l'enfance renforce les problèmes soulevés précédemment à propos du rapport du Canada au Comité sur les droits de l'enfant de l'ONU et met en relief la faiblesse systémique et importante des rapports au public du Canada sur les services éducatifs et de garde à l'enfance.

Le *Rapport sur le bien-être des enfants* positionne l'apprentissage et la garde des jeunes enfants comme mesure pour soutenir la participation au marché du travail des parents. On y aborde uniquement les services de garde pour les enfants dont les parents sont actifs sur le marché du travail ou sont aux études. Pour ces enfants, le rapport indique que : le recours à la garderie a augmenté au fil du temps, que le nombre d'heures où les enfants sont gardés augmente également et que les enfants qui ont des incapacités sont moins susceptibles d'être confiés à une garderie.

Malgré les risques bien connus et démontrés des services de garde de mauvaise qualité pour le développement des enfants, ces données sont présentées sans faire état aucunement de la responsabilité publique d'assurer des services de garde de qualité, abordables ou accessibles à toutes les familles, sans égard à leur participation au marché du travail. Plutôt, le rapport infère que le premier facteur à considérer est le choix du parent et que les habitudes d'utilisation actuelles correspondent à ce choix parental. Pour illustrer ce propos, voici ce que note en conclusion le rapport :

« Compte tenu de la nécessité croissante pour les familles de jouer à la fois un rôle de pourvoyeur et un rôle d'éducateur, les parents de jeunes enfants utilisent une large gamme d'options en matière de services de garde » [gouvernement du Canada, 2008, p. 39]

Passons maintenant au rapport du gouvernement fédéral *sur les activités et les dépenses en matière de services de garde* [gouvernement du Canada, base de données] dont les données les plus récentes (11 décembre 2010) couvrent l'exercice financier au 31 mars 2007. Le rapport en ligne décrit une quantité de programmes fournis directement par le gouvernement fédéral, depuis des programmes d'éducation populaire comme le Cahier d'activités sur la salubrité des aliments (coût total 18 500 \$) et le Guide des parents – protection solaire et les bébés (coût total 3 500 \$) jusqu'au congé parental (coût : environ 2 milliards par année). On nous fournit des renseignements similaires sur chaque programme, grand et petit : brève description et résumé des activités de même que le montant des investissements publics et des indicateurs sélectionnés (p. ex. nombre d'enfants servis) au fil du temps. Comme dans le cas des autres rapports au public, les données ne permettent pas de comparer les résultats réels à un plan d'action quelconque, à des points repères, aux engagements en vertu de l'OG7 et de la CIDE ou à ceux d'autres provinces et pays.

Le gouvernement fédéral verse également des paiements de transfert aux provinces et aux territoires pour les aider à améliorer leurs services à la petite enfance. Le rapport sur ces activités et dépenses comporte des tableaux faisant la synthèse des montants annuels versés en vertu de chaque transfert. Curieusement, dans le tableau qui présente les transferts en vertu de l'entente sur l'AGJE de 2005, depuis lors annulée, on a rebaptisé le programme, qui s'appelle dorénavant « création de places en garderie ». Ce nouveau titre correspond davantage, nous semble-t-il, au programme qui a remplacé subséquemment l'entente sur l'AGJE de 2005 et dont l'enveloppe financière est bien moindre (cf. Tableau 1). Le nouveau nom attribué à l'entente sur l'AGJE 2005 et la non-mention de son annulation dans le rapport de 2006-2007 sur les activités et les dépenses fédérales illustre le manque de transparence des rapports et les problèmes systémiques que soulèvent les rapports au public.

Pour savoir comment les transferts fédéraux contribuent à améliorer les services à la petite enfance au Canada, le lecteur doit se référer aux rapports publics de chaque province et territoire. Malheureusement, l'exercice n'est pas simple.

En 2007, l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance a mis la dernière main à un projet d'engagement citoyen dont le but était justement d'aider les collectivités et la population à analyser les rapports au public des gouvernements afin de pouvoir commenter leurs activités et dépenses en matière d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance. L'ACPSGE est arrivée aux conclusions suivantes :

« Peu de gouvernements produisent des rapports clairs sur lesquels le public peut s'appuyer pour suivre facilement la progression des services de garde au cours de la période de référence (de 2000-2001 à 2005-2006) et aucun gouvernement ne satisfait à toutes les exigences de rendement et de rapport au public stipulées dans les ententes FPT. Ce constat des plus importants est illustré par le fait que huit des treize instances examinées (neuf provinces, trois territoires et gouvernement fédéral) n'ont pas produit de rapports publics pour une ou plusieurs des années requises. Ainsi, le public n'est pas en mesure de suivre tous les transferts fédéraux et investissements affectés aux services de garde...

Un des objectifs de nos travaux est d'aider les collectivités à mieux comprendre les rapports des gouvernements. Or, notre expérience démontre que les rapports ne sont pas tous compréhensibles. Nous avons consacré plus de trente heures à analyser certains des rapports publics, à en extraire des informations financières et non financières présentées sans clarté ni uniformité et/ou incomparables d'une année à l'autre. Divers utilisateurs, notamment des parents, des intervenantes et intervenants du secteur des services de garde et des universitaires, ont soulevé les mêmes problèmes. Ils ont aussi dit que les rapports étaient trop longs, confus et difficiles à comprendre ». [Anderson et Findlay, 2007]

Une analyse plus récente du portail Internet du gouvernement fédéral sur les programmes de DPE et d'AGJE<sup>12</sup>, lequel est conçu pour faciliter l'accès aux rapports publics par des liens directs vers les sites web pertinents, indique que dans le cas des 13 provinces et territoires canadiens et du gouvernement fédéral<sup>13</sup>,

- Sept des liens sont erronés ou inactifs, ou alors les liens ne permettent pas de trouver aisément les rapports (p. ex. après deux « clics » dans le site)
- Sept des liens mènent à des rapports facilement accessibles dont les plus récentes versions datent de 2008-2009 (1), 2007-2009 (2), 2006-2007 (3) et 2005 (1).

Dans le cas de la province mentionnée précédemment, les rapports publics sont effectivement assez clairs et facilement accessibles et ils sont plus récents (2008) que de nombreux autres [NSCS, 2008]. Toutefois, un des rapports donne à penser que dans le cas à tout le moins d'un des volets clés du programme, une partie du transfert fédéral a servi à remplacer partiellement la contribution provinciale plutôt qu'à l'accroître.

Cette conclusion n'est pas formulée explicitement dans le rapport. Toutefois, les colonnes annuelles du tableau ci-après (extraites directement du rapport provincial) présentent le sommaire des dépenses affectées aux subventions pour frais de garde versées aux familles à faible revenu. Aussi, la dernière colonne « variation » indique que même si des transferts fédéraux de près de 1,4 M\$ ont été affectés aux subventions pour frais de garde, la contribution provinciale a été réduite de près de 40 % de ce montant (539 217 \$/1 381 409 \$), ce qui correspond à une augmentation nette des subventions pour frais de garde de seulement 842 409 \$. L'impression laissée que des fonds fédéraux ont remplacé partiellement des fonds provinciaux contrevient à l'esprit et à l'intention des ententes de transfert et, si c'est le cas, les familles à faible revenu ayant des enfants sont privées du soutien qu'elles auraient dû recevoir en vertu même des ressources existantes.

**Tableau 2 : NCSC, rapport public sur les dépenses pour les subventions pour frais de garde, 2005-2008**

Source de financement	2005-2006	2007-2006	Variation de 2005-2006 à 2007-2008
Province	7 713 525	7 174 308	(539 217)
Fédéral	2 395 366	3 776 992	1 381 626
<b>Total</b>	<b>10 108 891</b>	<b>10 951 300</b>	<b>842 409</b>

12 <http://www.dpe-agje.ca/fra/accueil.shtml>

13 Au 8 décembre 2010



De plus, la discussion entourant le plan d'action provincial dans ce rapport au public ne comprend pas d'échéanciers ni d'indicateurs clés, comme rémunération, tarif moyen, et pourcentage d'enfants ayant accès à une place réglementée. Faut de ce dernier indicateur, l'engagement, par exemple, de développer 500 nouvelles places n'a pas d'éléments de comparaison (p. 60).

En résumé, un bref examen des rapports publics du Canada, que ce soit en vertu de la CIDE ou des ententes FPT, indique que les principaux éléments de base pour bien comprendre la situation de l'éducation préscolaire et de la garde à l'enfance au pays n'y apparaissent pas ou sont difficiles à trouver. Par conséquent, ceux qui dépendent exclusivement des rapports publics des gouvernements pour comprendre ce qui se passe au Canada pourraient conclure que les résultats du Canada dans le domaine sont plutôt acceptables et que la situation s'améliore sur une base régulière.

Ce constat ne se reflète pourtant pas dans les observations de nombreux organismes de la société civile comme nous l'avons fait valoir dans la troisième partie de ce document. Par exemple, le rapport de 2007 du gouvernement fédéral au Comité consultatif ministériel sur l'initiative des places en garderie indiquait que les familles à la recherche de services de garde font face à un certain nombre de problèmes : les difficultés de recrutement et de rétention de personnel qualifié ont des effets négatifs sur la qualité des services; le prix des services de garde est élevé (problème d'abordabilité); et il y a un manque d'accessibilité. Dans l'ensemble, l'absence de planification globale, de données comparatives, d'indicateurs clés uniformes, de discussion entourant les problèmes soulevés par des groupes de la société civile et de transparence quant aux variations d'investissements publics sont autant d'éléments qui démontrent que les rapports au public du gouvernement fédéral et des provinces et des territoires n'aident pas véritablement la population canadienne et d'autres observateurs à réconcilier le dilemme du Récit de deux Canada en ce qui concerne les programmes d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance dans ce pays.

# CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

---

Comme cité au début de ce rapport : « Un grand changement est en cours dans la vie des enfants des pays les plus riches du monde », l'UNICEF constate que cette génération d'enfants est la première dont une majorité passera une grande partie de la petite enfance dans un type de structure de garde extérieure au foyer. L'UNICEF souligne que notre réaction « doit commencer par un souci et un contrôle majeures de ce changement alors même que celui-là prend de l'ampleur et gagne d'autres parties du monde » [UNICEF, Bilan Innocenti, 2008, p. 7].

Notre rapport indique que divers organismes de la société civile canadienne et internationale, y compris le Comité sur les droits de l'enfant de l'ONU, s'inquiètent de la façon dont se déroule ce changement au Canada. En 2003, le Comité de l'ONU a recommandé au Canada d'effectuer une « analyse comparative au niveau des provinces et des territoires afin de cerner les variations des prestations de soins aux enfants et les conséquences que ces variations peuvent avoir sur ces enfants ainsi qu'à réfléchir à des méthodes coordonnées devant permettre à tous les enfants d'avoir accès à des soins de qualité indépendamment de leur situation économique ou de leur lieu de résidence » [p. 9].

Or, les rapports gouvernementaux analysés dans ce document, incluant la réponse du Canada au Comité de l'ONU, donnent à penser que ces inquiétudes ne sont pas partagées par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Ce constat est manifeste à un chapitre à tout le moins : clairement, les rapports au public ne contiennent pas d'analyses comparatives des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants à l'échelle du pays et ils ne comprennent pas de plan d'action coordonné pour assurer l'accès à tous.

Mais ce document soulève des questions beaucoup plus profondes : pourquoi existe-t-il un Récit de deux Canada? Pourquoi les gouvernements font-ils fi pratiquement des recommandations du Comité sur les droits de l'enfant de l'ONU en ce qui a trait aux rapports publics, à tout le moins en matière d'éducation préscolaire et de garde à l'enfance? Est-ce que cette apparente non-inquiétude des gouvernements signifie que le grand public n'est pas pleinement conscient des changements et des difficultés auxquels font face de nos jours les familles qui ont des enfants? Parce que lorsque la population est inquiète, elle pousse les gouvernements à agir, et ils le peuvent.

Prenez, par exemple, l'examen récent de la vérificatrice générale du Canada des mesures prises par le gouvernement pour nous sortir de la dernière récession. Après avoir examiné le Plan d'action économique du Canada, un programme fédéral d'investissements et de relance économique de 47 milliards de dollars, étalé sur deux ans, et comportant « 14 milliards de dollars de plus investis par les provinces et les territoires, plus de 35 instances fédérales travaillant de concert avec les provinces, les territoires, les municipalités, des organismes non gouvernementaux et le secteur privé, et près de 90 programmes », la vérificatrice générale a conclu que

Il est encourageant de constater que les organismes centraux et les ministères ont su collaborer pour assurer la mise en œuvre, dans les délais, de cette initiative complexe et limitée dans le temps, et ce, en accordant une attention considérable aux risques... **Ce rapport confirme que les fonctionnaires sont entièrement capables de relever les défis lancés lorsque les hauts dirigeants du gouvernement donnent la priorité à des initiatives de grande envergure, comme le Plan d'action économique** [Fraser, 2010] (caractères gras ajoutés).

Le Plan économique du Canada conjugait des investissements publics importants et des efforts de collaboration considérables entre le gouvernement fédéral et les provinces : deux facteurs essentiels pour assurer l'application des droits en matière de petite enfance. D'après de nombreux économistes, si l'application de ces droits est bien faite, de telles mesures renforceront également l'économie, et ce, davantage même que plusieurs des projets d'investissements compris dans le Plan d'action économique du Canada [CSRHSGE, 2009a].

Mais voilà, la récession économique fait la manchette jour après jour, tandis que les droits des jeunes enfants ne font pas la une des journaux. Par conséquent, afin de réconcilier le dilemme du *Récit de deux Canada* et de respecter les engagements du Canada à l'endroit des jeunes enfants et de leurs familles, ce rapport conclut sur des recommandations globales et intégrées. On y exhorte le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, assistés dans leur tâche par des organisations non gouvernementales soutenues financièrement pour participer au processus, à :

1. **Informier** – mettre en œuvre une vaste stratégie d'éducation publique pour informer les Canadiennes et les Canadiens au sujet des engagements du Canada en matière de petite enfance, démontrer les progrès réalisés à ce jour et reconnaître les domaines où des interventions additionnelles sont requises.
2. **Planifier** – préparer des plans intégrés pour veiller à l'application des droits de l'enfant, et déterminer des échéanciers et des objectifs permettant de mesurer les succès en cours de route.
3. **Investir** – augmenter l'aide financière aux parents, surtout les parents à faible revenu, et le financement des services communautaires. Plus précisément, investir 1 % du PIB en éducation préscolaire et garde à l'enfance, et rendre compte de l'atteinte des objectifs en matière de qualité et d'accessibilité des services.
4. **Contrôler** – produire des rapports au public transparents sur les résultats réels par rapport aux plans et déterminer des indicateurs clés de réussite.

# BIBLIOGRAPHIE

---

- Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance [ACPSGE] (septembre 2004). Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance : cadre d'action proposé. Source Internet : <http://www.acpsge.ca/resources/Research/PtoF.php>
- Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance [ACPSGE] (2008). Sondages. Source Internet: <http://www.acpsge.ca/resources/polls.php>
- Anderson, L. et Findlay, T. (2007, octobre). Établir des liens: se servir des rapports au public préparés par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux pour suivre la progression des services de garde à l'enfance au Canada – Résumé. Source Internet : [http://www.ccaac.ca/mtc/fr/pdf/mtc\\_execsumm\\_fr.pdf](http://www.ccaac.ca/mtc/fr/pdf/mtc_execsumm_fr.pdf).
- Beach, J., Friendly, M., Ferns, C., Prabhu, N., et Forer, B. (2009, June). Early childhood education and care in Canada 2008 (9e édition) Toronto, ON: Childcare Resource and Research Unit. Source Internet: <http://childcarecanada.org/ECEC2008/index.html#toc>.
- Bennett, J. (2008). Benchmarks for early childhood services in OECD countries: Innocenti Working Paper 2008-02. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre. Source Internet: [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp\\_2008\\_02\\_final.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2008_02_final.pdf)
- Campagne 2000 (2009). Rapport 2009 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada: 1989-2009. Source Internet: <http://www.campaign2000.ca/reportCards/national/2009FrenchNationalReportCard.pdf>
- Campagne 2000 (2009). L'éradication de la pauvreté est essentielle pour assurer la reprise économique au Canada. Source Internet : <http://www.campaign2000.ca/whatsnew/releases/2010PovertyReportCardReleaseNov24Fr.pdf>
- Campagne 2000 (2010). Rapport 2010 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada: 1989-2009. Source Internet: <http://www.campaign2000.ca/reportCards/national/2010FrenchNationalReportCard.pdf>
- Centre canadien de politiques alternatives [CCPA] (2010). Bien faire le travail: Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral 2010. Source Internet : <http://www.policyalternatives.ca/publications/reports/alternative-budg%C3%A9taire-pour-le-gouvernement-f%C3%A9d%C3%A9ral-2010>
- Cleveland, G., Forer, B., Hyatt, D., Japel, C. et Krashinsky, M. (2008). New evidence about child care in Canada: Use patterns, affordability and quality. IRPP Choices, 14.12. Source Internet: <http://www.irpp.org/choices/archive/vol14no12.pdf>
- Comité consultatif ministériel sur l'initiative sur les places en garderie (2007). Places en garderie: recommandations. Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Source Internet : [http://www.rhdcc.gc.ca/fra/publications\\_ressources/politique\\_sociale/rapport\\_ccm/page01.shtml](http://www.rhdcc.gc.ca/fra/publications_ressources/politique_sociale/rapport_ccm/page01.shtml)
- Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes (2008). Observations finales. Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes. Source Internet: <http://www.equalityrights.org/cera/wp-content/uploads/2010/03/CEDAW-2008-COs1.pdf>
- Comité sur les droits de l'enfant de l'ONU [CRC] (2003). Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention : Observations finales du comité des droits de l'enfant : Canada. Convention relative aux droits de l'enfant. Source Internet : [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/385c2add1632f4a8c12565a9004dc311/5b19dcc18f5e1003c1256df20032b00e/\\$FILE/G0344649.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/385c2add1632f4a8c12565a9004dc311/5b19dcc18f5e1003c1256df20032b00e/$FILE/G0344649.pdf)
- Comité sur les droits de l'enfant [CRC] (2005). Observation générale N°. 7. Convention relative aux droits de l'enfant. Source Internet: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1_fr.pdf)
- Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance [CSRHSGE] (2009). Estimation de la pénurie

de main-d'œuvre dans le secteur des SÉGE dans le cadre de l'initiative Comprendre la pénurie de main-d'œuvre dans le secteur des SÉGE et y faire face. Source Internet:

<http://www.ccsc-cssge.ca/uploads/FRENCH%20WFS%20Estimates-%2022.09.2009.pdf>

Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance [CSRHSGE] (2009). Analyse bibliographique du marché du travail dans le secteur des SÉGE. Résumé. Source Internet:

<http://www.ccsc-cssge.ca/uploads/FRENCH%20Exec.%20Summary%20-%20Labour%20Market%20-%20FINAL.pdf>

Doherty, G. (2007). Ensuring the best start in life: Targeting versus universality in early childhood development," IRPP Choices, 13.8. Source Internet: <http://www.irpp.org/choices/archive/vol13no8.pdf>

Family Assistance Office (2011). Congé parental rémunéré – Dépliant pour les parents qui travaillent. Gouvernement de l'Australie, ministère des Affaires humaines. Source Internet

<http://www.familyassist.gov.au/publications/paid-parental-leave---brochure-for-working-parents.php>

Fraser, S. (2010). Questions d'une importance particulière —2010. Bureau de la vérificatrice générale du Canada. Source Internet:

[http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_201010\\_00\\_f\\_34283.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201010_00_f_34283.html)

Friendly, M. (2006). Early learning and child care: How does Canada measure up? International comparisons using data from Starting Strong II. Childcare Resource and Research Unit. Source Internet:

[http://www.childcarecanada.org/pubs/pdf/BN\\_EarlyLearning06.pdf](http://www.childcarecanada.org/pubs/pdf/BN_EarlyLearning06.pdf)

Friendly, M., Beach, J., Ferns, C., Prabhu, N., et Forer, B. (2009). Early childhood education and care in Canada 2008.

Source Internet: <http://www.childcarecanada.org/ECEC2008/index.html>

Gouvernement du Canada (1999). Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens: entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Source Internet

[http://www.unionsociale.gc.ca/news/020499\\_f.html](http://www.unionsociale.gc.ca/news/020499_f.html)

Gouvernement du Canada (2000). Entente fédérale-provinciale-territoriale sur le développement de la petite enfance. Source Internet

[http://www.unionsociale.gc.ca/ecd\\_f.html](http://www.unionsociale.gc.ca/ecd_f.html)

Gouvernement du Canada (non daté; soumis en novembre 2009). Les troisième et quatrième rapports du Canada eu égard à ses engagements en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant. Source Internet:

<http://www.pch.gc.ca/ddp-hrd/docs/crc-rpt3-4/index-fra.cfm>

Gouvernement du Canada (non daté). Développement de la petite enfance et l'Apprentissage et la garde de jeunes enfants. Activités et dépenses. Rapport annuel 2006-2007. Source Internet (11 décembre 2010)

<http://www.faecy-adfje.gc.ca/cstctbcdn-fra.jsp?curactn=rnrprt&RPTP=2&LNG=en&rptfmt=html&AFY=2006-2007>

Gouvernement du Canada (2008). Le bien-être des jeunes enfants au Canada. Source Internet :

[http://www.socialunion.gc.ca/well\\_being/2008/fr/page00.shtml](http://www.socialunion.gc.ca/well_being/2008/fr/page00.shtml)

Kershaw, P. et Anderson, L. (2007). Child care services: A major missing piece of the family support puzzle. Human Early Learning Partnership. Source Internet:

[http://www.earlylearning.ubc.ca/wp-uploads/web.help.ubc.ca/2010/06/2007Kershaw\\_ChildCareServices.pdf](http://www.earlylearning.ubc.ca/wp-uploads/web.help.ubc.ca/2010/06/2007Kershaw_ChildCareServices.pdf)

Kershaw, P., Anderson, L., Warburton, B., et Hertzman, C. (août 2009). 15 by 15: A comprehensive policy framework for early human capital investment in BC. Human Early Learning Partnership, University of British Columbia. Source Internet:

<http://www.earlylearning.ubc.ca/wp-uploads/web.help.ubc.ca/2010/01/15by15-Full-Report.pdf>

Ministère des Finances (2009). Aide fédérale pour les enfants. Gouvernement du Canada. Source Internet: <http://www.fin.gc.ca/fedprov/fsc-fra.asp>

Ministère des Finances (2009). Dépenses fiscales et évaluations. Gouvernement du Canada. Source Internet: <http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2009/taxexp09-fra.asp>

Moss, P. et Bennett, J. (2006). Toward a new pedagogical meeting place? Bringing early childhood into the education system. Source Internet: <http://www.barnensratt.se/enclosures/occdpropg.pdf>

Nova Scotia Community Services [NSCS] (2008). Nova Scotia Early Childhood Development 2005-2008 Progress Report, & Child Well-Being 2007 Report. Government of Nova Scotia. Source Internet: [http://www.gov.ns.ca/coms/families/documents/ECD\\_Report\\_web.pdf](http://www.gov.ns.ca/coms/families/documents/ECD_Report_web.pdf)

Novick, M. (2007). Invitation à la gestion : Faire de la réduction de la pauvreté un legs collectif. Options stratégiques : Campagne 2000. Source Internet : <http://www.campaign2000.ca/resources/papers/SummonedToStewardshipFrench.pdf>

Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (mai 2001). Petite enfance, grands défis: Éducation et structures d'accueil. DOI : 10.1787/9789264292826-fr

Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (2004). Politique sur les services éducatifs et de garde à l'enfance. Note de présentation : Canada. Direction de l'éducation de l'OCDE. Source Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/33/33850796.pdf>

Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (septembre 2006). Petite enfance, grands défis II: Éducation et structures d'accueil. DOI : 10.1787/9789264035485-fr

Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] (2008). Growing Unequal? Croissance et inégalités: distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE. Source Internet: [http://www.oecd.org/document/4/0,3746,fr\\_2649\\_33933\\_41526756\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,3746,fr_2649_33933_41526756_1_1_1_1,00.html)

Pascal, C.E. (2009). Dans l'optique de notre meilleur avenir: mise en œuvre de l'apprentissage des jeunes enfants en Ontario. Gouvernement de l'Ontario. Source Internet : [http://www.ontario.ca/fr/initiatives/early\\_learning/ONT06\\_018885.html](http://www.ontario.ca/fr/initiatives/early_learning/ONT06_018885.html)

Richards, T., Cohen, M., Klein, S., et Littman, D. (septembre 2008). Working for a living wage: Making paid work meet basic family needs in Vancouver and Victoria. Centre canadien de politiques alternatives. Source Internet: [http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/BC\\_Office\\_Pubs/bc\\_2008/ccpa\\_bc\\_living\\_wage\\_2008\\_summary.pdf](http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/BC_Office_Pubs/bc_2008/ccpa_bc_living_wage_2008_summary.pdf)

UNICEF Canada (2008). Bilan Innocenti. Source Internet (30 décembre 2010): <http://www.unicef.ca/portal/SmartDefault.aspx?at=2250>

UNICEF : Centre de recherche Innocenti (2008). Bilan Innocenti 8. La Transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant. Source Internet : [http://www.unicef.ca/sites/default/files/imce\\_uploads/UTILITY%20NAV/MEDIA%20CENTER/PUBLICATIONS/FRENCH/rc8\\_fre.pdf](http://www.unicef.ca/sites/default/files/imce_uploads/UTILITY%20NAV/MEDIA%20CENTER/PUBLICATIONS/FRENCH/rc8_fre.pdf)







Association canadienne  
pour la promotion des  
services de garde à l'enfance

[www.acpsge.ca](http://www.acpsge.ca)

COALITION OF  
child care  
advocates  
OF BC

[www.cccabc.bc.ca](http://www.cccabc.bc.ca)