



Second Session
Fortieth Parliament, 2009

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

**Social Affairs,
Science and
Technology**

Chair:

The Honourable ART EGGLETON, P.C.

Thursday, May 14, 2009

Issue No. 3

Fifth meeting on:

The state of early learning and child care
in Canada

First (final) meeting on:

Bill S-217, An Act respecting a National
Philanthropy Day

First (final) meeting on:

Bill S-210, An Act respecting
World Autism Awareness Day

INCLUDING:

THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Special study budget 2009-2010 — Cities)
THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Special study budget 2009-2010 — Population Health)
THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(*Early Childhood Education: Next Steps*)
THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-217)
THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-210)

WITNESSES:

(*See back cover*)

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Affaires sociales,
des sciences
et de la technologie**

Président :

L'honorable ART EGGLETON, C.P.

Le jeudi 14 mai 2009

Fascicule n° 3

Cinquième réunion concernant :

La situation de l'éducation et de la garde
des jeunes enfants au Canada

Première (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi S-217, Loi instituant
la Journée nationale de la philanthropie

Première (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi S-210, Loi instituant la Journée
mondiale de sensibilisation à l'autisme

Y COMPRIS :

LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget pour étude spéciale 2009-2010 — Villes)
LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget pour étude spéciale 2009-2010 — Santé de la population)
LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(*Éducation et garde des jeunes enfants : prochaines étapes*)
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-217)
LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-210)

TÉMOINS :

(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE
AND TECHNOLOGY

The Honourable Art Eggleton, P.C., *Chair*

The Honourable Wilbert J. Keon, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Callbeck	Eaton
Champagne, P.C.	Fairbairn, P.C.
Cook	* LeBreton, P.C.
Cordy	(or Comeau)
* Cowan	Martin
(or Tardif)	Pépin
Dyck	Segal

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES
ET DE LA TECHNOLOGIE

Président : L'honorable Art Eggleton, C.P.

Vice-président : L'honorable Wilbert J. Keon

et

Les honorables sénateurs :

Callbeck	Eaton
Champagne, C.P.	Fairbairn, C.P.
Cook	* LeBreton, C.P.
Cordy	(ou Comeau)
* Cowan	Martin
(ou Tardif)	Pépin
Dyck	Segal

* Membres d'office

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, March 3, 2009:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Munson, seconded by the Honourable Senator Milne, for the second reading of Bill S-210, An Act respecting World Autism Awareness Day.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Munson moved, seconded by the Honourable Senator Pépin, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, May 5, 2009:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Grafstein, seconded by the Honourable Senator Hubley, for the second reading of Bill S-217, An Act respecting a National Philanthropy Day.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Tardif moved, seconded by the Honourable Senator Fraser, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 3 mars 2009 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Munson, appuyée par l'honorable sénateur Milne, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-210, Loi instituant la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Munson propose, appuyé par l'honorable sénateur Pépin, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 5 mai 2009 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Grafstein, appuyée par l'honorable sénateur Hubley, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-217, Loi instituant la Journée nationale de la philanthropie.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Tardif propose, appuyée par l'honorable sénateur Fraser, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 14, 2009
(7)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 10:45 a.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Art Eggleton, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Callbeck, Champagne, P.C., Cook, Cordy, Dyck, Eaton, Eggleton, P.C., Fairbairn, P.C., Raine and Pépin (10).

Others senators present: The Honourable Senators Grafstein, Mercer and Munson (3).

In attendance: Robin Wisener, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, May 5, 2009, the committee began its study on Bill S-217, An Act respecting a National Philanthropy Day.

WITNESS:

Senate of Canada:

The Honourable Senator Jerahmiel S. Grafstein, sponsor of the bill.

The chair made a statement.

The Honourable Senator Grafstein made a presentation and answered questions.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-217, An Act respecting a National Philanthropy Day.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that preamble stand postponed.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, stand postponed.

The chair asked whether clause 2 shall carry.

The Honourable Senator Champagne, P.C., moved that Bill S-217 be amended in clause 2, on page 1, by replacing lines 24 to 26 with the following:

“The Minister of Canadian Heritage and Official Languages shall make a declaration that the 15th day of November in each and every year be recognized throughout Canada as “National Philanthropy Day”.”.

After debate, it was agreed that the motion in amendment be negated.

PROCÈS VERBAL

OTTAWA, le jeudi 14 mai 2009
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Art Eggleton, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Callbeck, Champagne, C.P., Cook, Cordy, Dyck, Eaton, Eggleton, C.P., Fairbairn, C.P., Raine et Pépin (10).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Grafstein, Mercer et Munson (3).

Également présent : Robin Wisener, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 5 mai 2009, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-217, Loi instituant la Journée nationale de la philanthropie.

TÉMOIN :

Sénat du Canada :

L'honorable sénateur Jerahmiel S. Grafstein, parrain du projet de loi.

Le président fait une déclaration.

L'honorable sénateur Grafstein fait une déclaration, puis répond aux questions.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-217, Loi instituant la Journée nationale de la philanthropie.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude du préambule.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1, le titre abrégé.

Le président demande si l'article 2 est adopté.

L'honorable sénateur Champagne, C.P., propose que le projet de loi S-217, à l'article 2, soit modifié par substitution, aux lignes 26 à 28, page 1, de ce qui suit :

« Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles doit faire une déclaration reconnaissant le 15 novembre de chaque année comme la « Journée nationale de la philanthropie » dans tout le Canada. »

Après discussion, il est convenu de rejeter la motion modifiée.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed, on division, that new clause 3 be added, by inserting, after line 26, the following:

“3. The Minister of Canadian Heritage and Official Languages shall make a declaration that the 15th day of November in each and every year be recognized throughout Canada as “National Philanthropy Day”.”.

It was agreed that clause 1 carry, which contains the short title carry.

The chair asked whether preamble shall carry.

It was moved by the Honourable Senator Champagne, P.C., that Bill S-217 be amended in the preamble,

(a) Add after line 14 the following:

“Whereas through the dedicated work of caring individuals and organizations, November 15th has come to be known throughout Canada as National Philanthropy Day;” and

(b) Replace lines 17 and 18 with the following:

“giving by recognizing National Philanthropy Day;” and

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that the preamble, as amended, carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill, as amended, carry.

It was agreed that the chair report the bill, as amended to the Senate.

At 11:36 a.m., pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 3, 2009, the committee began its study on Bill S-210, An Act respecting World Autism Awareness Day.

WITNESSES:

Senate of Canada:

The Honourable Senator Jim Munson, sponsor of the bill.

Autism Canada Foundation:

Laurie Mawlam, Executive Director.

As an individual:

Josh Bortolotti.

Autism Society Canada:

Kathleen Provost, Executive Director.

Autism Speaks Canada:

Suzanne Lanthier, Executive Director.

The chair made a statement.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu, avec dissidence, d'ajouter le nouvel article 3 suivant, après la ligne 28 :

« 3. Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles doit faire une déclaration reconnaissant le 15 novembre de chaque année comme la « Journée nationale de la philanthropie » dans tout le Canada. »

Il est convenu d'adopter l'article 1, le titre abrégé.

Le président demande si le préambule est adopté.

L'honorable sénateur Champagne, C.P., propose que le projet de loi S-217, au préambule, soit modifié :

a) par adjonction, après la ligne 15, page 1, de ce qui suit :

« que grâce au dévouement de personnes et d'organisations généreuses, le 15 novembre est connu dans tout le Canada comme la Journée nationale de la philanthropie ;»

b) par substitution, aux lignes 18 à 20, page 1, de ce qui suit :

« leur générosité, en reconnaissant la Journée nationale de la philanthropie; »

Après discussion, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter le préambule modifié.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi modifié.

Il est convenu d'autoriser le président à faire rapport du projet de loi modifié au Sénat.

À 11 h 36, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 3 mars 2009, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-210, Loi instituant la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme.

TÉMOINS :

Sénat du Canada :

L'honorable sénateur Jim Munson, parrain du projet de loi.

Autism Canada Foundation :

Laurie Mawlam, directrice générale.

À titre personnel :

Josh Bortolotti.

Société canadienne de l'autisme :

Kathleen Provost, directrice générale.

Autism Speaks Canada :

Suzanne Lanthier, Directrice générale.

Le président fait une déclaration.

The Honourable Senator Munson, Ms. Mawlam, Mr. Bortolotti, Ms. Provost, and Ms. Lanthier each made a presentation and answered questions.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-210, An Act respecting World Autism Awareness Day.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that preamble stand postponed.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, carry.

It was agreed that the preamble carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry.

It was agreed that the chair report the bill to the Senate.

The Honourable Senator Munson made a closing statement.

At 12:29 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

L'honorable sénateur Munson, Mme Mawlam, M. Bortolotti, Mme Provost et Mme Lanthier font une déclaration, puis répondent aux questions.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-210, Loi instituant la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude du préambule.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1, le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 1, le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter le préambule.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

Il est convenu d'autoriser le président à faire rapport du projet de loi au Sénat.

L'honorable sénateur Munson fait une dernière déclaration.

À 12 h 29, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Keli Hogan

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, April 23, 2009

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

THIRD REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on February 24, 2009, to examine and report on current social issues pertaining to Canada's largest cities, respectfully requests funds for the fiscal year ending March 31, 2010, and requests, for the purpose of such study, that it be empowered:

(a) to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary; and

(b) to travel inside Canada.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that committee are appended to this report

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 23 avril 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le 24 février 2009 à étudier, afin d'en faire rapport, les questions d'actualité des grandes villes, demande respectueusement des fonds pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2010 et demande qu'il soit, aux fins de ses travaux, autorisé à :

a) à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire: et

b) voyager à l'intérieur du Canada.

Conformément au Chapitre 3:06, article 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

Le président,

ART EGGLETON

Chair

**SUBCOMMITTEE ON CITIES
STANDING SENATE COMMITTEE ON
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY**

**SPECIAL STUDY ON CURRENT SOCIAL ISSUES
PERTAINING TO CANADA'S LARGEST CITIES**

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2010**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, February 24, 2009:

The Honourable Senator Eggleton, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Fairbairn, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report on current social issues pertaining to Canada's largest cities. In particular, the Committee shall be authorized to examine:

- (a) poverty, housing and homelessness;
- (b) social inclusion and cohesion;
- (c) urban economies;
- (d) models for collaboration and co-operation among governments;

That the study be national in scope, and include a focus on the largest urban community in each of the provinces;

That the study report include proposed solutions, with an emphasis on collaborative strategies involving federal, provincial and municipal governments;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on this subject since the beginning of the First Session of the Thirty-Ninth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than October 30, 2011, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

**SOUS-COMITÉ SUR LES VILLES
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES
ET DE LA TECHNOLOGIE**

**ÉTUDE SPÉCIALE SUR LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ
DES GRANDES VILLES CANADIENNES**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET
POUR L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 2010**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 24 février 2009 :

L'honorable sénateur Eggleton, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Fairbairn, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, des enjeux sociaux d'actualité pour les grandes villes canadiennes. Que le comité soit plus particulièrement autorisé à examiner :

- a) la pauvreté, le logement et l'itinérance;
- b) la cohésion et l'inclusion sociales;
- c) les économies urbaines;
- d) des modèles de collaboration et de coopération entre gouvernements;

Que l'étude soit nationale et accorde une attention spéciale à la plus importante collectivité urbaine de chacune des provinces;

Que le rapport propose des solutions, en mettant l'accent sur la coopération entre les administrations fédérale, provinciales et municipales;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 30 juin 2011 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 20,790
Transportation and Communications	306,878
All Other Expenditures	<u>18,000</u>
TOTAL	\$ 345,668

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology on Wednesday, March 25, 2009.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	20 790 \$
Transports et communications	306 878
Autres dépenses	<u>18 000</u>
TOTAL	345 668 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie mercredi le 25 mars 2009.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date Art Eggleton, P.C.
Chair, Standing Senate Committee on
Social Affairs, Science and Technology

Date Art Eggleton, C.P.
Président du Comité sénatorial permanent
des affaires sociales, des sciences et de la
technologie

Date George J. Furey
Chair, Standing Committee on Internal
Economy, Budgets and Administration

Date George J. Furey
Président du Comité permanent de la régie
interne, des budgets et de l'administration

HISTORICAL INFORMATION

Fiscal year	2006-2007	2007-2008		2008-2009
		1st Session	2nd Session	
Total approved	\$2,500	\$172,653	\$40,000	\$327,000
Expenditures	\$368	\$20,381	\$2,465	\$96,713

DONNÉES ANTÉRIEURES

Année financière	2006-2007	2007-2008		2008-2009
		1 ^{re} session	2 ^e Session	
Budget approuvé	2 500 \$	172 653 \$	40 000 \$	327 000 \$
Total des dépenses	368 \$	2465 \$	2 465 \$	96 713 \$

SUBCOMMITTEE ON CITIES
STANDING SENATE COMMITTEE ON
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY
SPECIAL STUDY TO EXAMINE AND REPORT ON CURRENT SOCIAL ISSUES
PERTAINING TO CANADA'S LARGEST CITIES

EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2010

GENERAL EXPENSES

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1.	Hospitality - general (0410)	2,000	
	Sub-total		\$2,000

ALL OTHER EXPENDITURES

OTHER

1.	Books, magazines and subscriptions (0702)	1,000	
2.	Miscellaneous expenses (0798)	1,500	

COURIER

3.	Courier Charges (0261)	500	
	Sub-total		\$3,000

Total of General Expenses **\$5,000**

ACTIVITY 1 : Regina and Winnipeg, April 13-15, 2009

FACT-FINDING

8 participants: 5 Senators, 3 staff (1 clerk, 2 analysts)

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1.	Working meals (travel) (0231) <i>(1 meal, \$400/meal)</i>	400	
	Sub-total		\$400

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

TRAVEL

1.	Air transportation <i>5 senators x \$4500 (0224)</i> <i>3 staff x \$4200 (0227)</i>	35,100	
2.	Hotel accommodation <i>5 senators, \$300/night, 1 night (0222)</i> <i>3 staff, \$300/night, 1 night (0226)</i>	2,400	
3.	Per diem <i>5 senators, \$82/day, 2 days (0221)</i> <i>3 staff, \$82/day, 2 days (0225)</i>	1,312	

4.	Ground transportation - taxis <i>5 senators x \$300 (0223)</i> <i>3 staff x \$300 (0232)</i>	2,400	
5.	Ground transportation - bus rental (0228) <i>(2 days, \$1500/day)</i>	3,000	
	Sub-total		\$44,212
ALL OTHER EXPENDITURES			
OTHER			
1.	Miscellaneous costs on travel (0229)	2,000	
	Sub-total		\$2,000
Total of Activity 1			\$46,612

ACTIVITY 2 : Calgary and Edmonton, May 18-20, 2009**FACT-FINDING****8 participants: 5 Senators, 3 staff (1 clerk, 2 analysts)****PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

1.	Working meals (travel) (0231) <i>(1 meal, \$400/meal)</i>	400	
	Sub-total		\$400

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**TRAVEL**

1.	Air transportation <i>5 senators x \$5000 (0224)</i> <i>3 staff x \$4500 (0227)</i>	38,500	
2.	Hotel accommodation <i>5 senators, \$300/night, 2 nights (0222)</i> <i>3 staff, \$300/night, 2 nights (0226)</i>	4,800	
3.	Per diem <i>5 senators, \$82/day, 3 days (0221)</i> <i>3 staff, \$82/day, 3 days (0225)</i>	1,968	
4.	Ground transportation - taxis <i>5 senators x \$300 (0223)</i> <i>3 staff x \$300 (0232)</i>	2,400	
5.	Ground transportation - bus rental (0228) <i>(2 days, \$1500/day)</i>	3,000	
	Sub-total		\$50,668

ALL OTHER EXPENDITURES**OTHER**

1.	Miscellaneous costs on travel (0229)	1,500	
	Sub-total		\$1,500
Total of Activity 2			\$52,568

ACTIVITY 3 : Vancouver, June 7-9, 2009**FACT-FINDING****8 participants: 5 Senators, 3 staff (1 clerk, 2 analysts)****PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

1.	Working meals (travel) (0231) <i>(1 meal, \$400/meal)</i>	400	
	Sub-total		\$400

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**TRAVEL**

1.	Air transportation <i>5 senators x \$4600 (0224)</i> <i>3 staff x \$4000 (0227)</i>	35,000	
2.	Hotel accommodation <i>5 senators, \$350/night, 2 nights (0222)</i> <i>3 staff, \$350/night, 2 nights (0226)</i>	5,600	
3.	Per diem <i>5 senators, \$82/day, 3 days (0221)</i> <i>3 staff, \$82/day, 3 days (0225)</i>	1,968	
4.	Ground transportation - taxis <i>5 senators x \$400 (0223)</i> <i>3 staff x \$400 (0232)</i>	3,200	
5.	Ground transportation - bus rental (0228) <i>(2 days, \$1500/day)</i>	3,000	
	Sub-total		\$48,768

ALL OTHER EXPENDITURES**OTHER**

1.	Miscellaneous costs on travel (0229)	2,000	
	Sub-total		\$2,000

Total of Activity 3 **\$51,168****ACTIVITY 4 : Toronto, May 14-15, 2009****FACT-FINDING****8 participants: 5 Senators, 3 staff (1 clerk, 2 analysts)****PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

1.	Working meals (travel) (0231) <i>(1 meal, \$400/meal)</i>	400	
	Sub-total	\$400	

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**TRAVEL**

1.	Air transportation <i>5 senators x \$2700 (0224)</i> <i>3 staff x \$2400 (0227)</i>	20,700	
2.	Hotel accommodation <i>5 senators, \$300/night, 1 night (0222)</i> <i>3 staff, \$300/night, 1 night (0226)</i>	2,400	
3.	Per diem <i>5 senators, \$82/day, 2 days (0221)</i> <i>3 staff, \$82/day, 2 days (0225)</i>	1,312	
4.	Ground transportation - taxis <i>5 senators x \$300 (0223)</i> <i>3 staff x \$300 (0232)</i>	2,400	
5.	Ground transportation - bus rental (0228) <i>(1 day, \$1500/day)</i>	1,500	
	Sub-total		\$28,312

ALL OTHER EXPENDITURES**OTHER**

1.	Miscellaneous costs on travel (0229)	2,000	
	Sub-total		\$2,000

Total of Activity 4**\$30,712****ACTIVITY 5 : Montreal, June 11-12, 2009****FACT-FINDING****8 participants: 5 Senators, 3 staff (1 clerk, 2 analysts)****PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

1.	Working meals (travel) (0231) <i>(1 meal, \$400/meal)</i>	400	
	Sub-total		\$400

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**TRAVEL**

1.	Air transportation <i>5 senators x \$2700 (0224)</i> <i>3 staff x \$2400 (0227)</i>	20,700	
2.	Hotel accommodation <i>5 senators, \$300/night, 1 night (0222)</i> <i>3 staff, \$300/night, 1 night (0226)</i>	2,400	
3.	Per diem <i>5 senators, \$82/day, 2 days (0221)</i> <i>3 staff, \$82/day, 2 days (0225)</i>	1,312	

4.	Ground transportation - taxis <i>5 senators x \$300 (0223)</i> <i>3 staff x \$300 (0232)</i>	2,400	
5.	Ground transportation - bus rental (0228) <i>(1 day, \$1500/day)</i>	1,500	
	Sub-total		\$28,312

ALL OTHER EXPENDITURES**OTHER**

1.	Miscellaneous costs on travel (0229)	2,000	
	Sub-total		\$2,000

Total of Activity 5 **\$30,712**

ACTIVITY 6 : Canadian Social Forum, Calgary, May 19-22, 2009

7 participants: 5 Senators, 2 staff (2 analysts)

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1.	Conference fees (0406) <i>(7 participants x \$745)</i>	5,215	
	Sub-total	\$5,215	

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**TRAVEL**

1.	Air transportation <i>5 senators x \$4500 (0224)</i> <i>2 staff x \$3900 (0227)</i>	30,300	
2.	Hotel accommodation <i>5 senators, \$300/night, 3 nights (0222)</i> <i>2 staff, \$300/night, 3 nights (0226)</i>	6,300	
3.	Per diem <i>5 senators, \$82/day, 4 days (0221)</i> <i>2 staff, \$82/day, 4 days (0225)</i>	2,296	
4.	Ground transportation - taxis <i>5 senators x \$300 (0223)</i> <i>2 staff x \$300 (0232)</i>	2,100	
	Sub-total	\$40,996	

ALL OTHER EXPENDITURES

1.	Miscellaneous costs on travel (0229)	2,000	
	Sub-total		\$2,000

Total of Activity 6 **\$48,211**

ACTIVITY 7 : 72nd FCM Annual Conference, Whistler, B.C., June 5-8, 2009**6 participants: 5 Senators, 1 staff (1 analyst)****PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

1.	Conference fees (0406) <i>(6 participants x \$950)</i>	5,700	
	Sub-total		\$5,700

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**TRAVEL**

1.	Air transportation <i>5 senators x \$4600 (0224)</i> <i>1 staff x \$4000 (0227)</i>	27,000	
2.	Hotel accommodation <i>5 senators, \$400/night, 4 nights (0222)</i> <i>1 staff, \$400/night, 4 nights (0226)</i>	9,600	
3.	Per diem <i>5 senators, \$82/day, 5 days (0221)</i> <i>1 staff, \$82/day, 5 days (0225)</i>	2,460	
4.	Ground transportation - taxis <i>5 senators x \$500 (0223)</i> <i>1 staff x \$500 (0232)</i>	3,000	
	Sub-total		\$42,060

ALL OTHER EXPENDITURES

1.	Miscellaneous costs on travel (0229)	2,000	
	Sub-total		\$2,000

Total of Activity 7 **\$49,760****ACTIVITY 8 : 41st Annual CHRA Congress 2009, Toronto April 15-18, 2009****5 participants: 5 Senators****PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

1.	Conference fees (0406) <i>(5 participants x \$1175)</i>	5,875	
	Sub-total		\$5,875

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**TRAVEL**

1.	Air transportation <i>5 senators x \$2700 (0224)</i>	13,500	
2.	Hotel accommodation <i>5 senators, \$300/night, 4 nights (0222)</i>	6,000	

3.	Per diem	2,050	
	<i>5 senators, \$82/day, 5 days (0221)</i>		
4.	Ground transportation - taxis	2,000	
	<i>5 senator x \$400 (0223)</i>		
	Sub-total		\$23,550
ALL OTHER EXPENDITURES			
1.	Miscellaneous costs on travel (0229)	1,500	
	Sub-total		\$1,500
	Total of Activity 8		\$30,925
	Grand Total		\$345,668

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk,
Committees Directorate

Date

Nicole Proulx, Director of Finance

Date

SOUS-COMITÉ SUR LES VILLES
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE
ÉTUDE SPÉCIALE SUR LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ DES GRANDES VILLES CANADIENNES
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2010

DÉPENSES GÉNÉRALES**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

1.	Frais d'accueil - divers (0410)	2 000	
	Sous-total		2 000 \$

AUTRES DÉPENSES

AUTRES			
1.	Livres, magazines et abonnement (0702)	1 000	
2.	Frais divers (0798)	1 500	
MESSAGERIE			
3.	Frais de messagerie (0261)	500	
	Sous-total		3 000 \$

Total des dépenses générales **5 000 \$**

ACTIVITÉ 1 : Régina et Winnipeg, 13-15 avril 2009**MISSION D'ÉTUDE**

8 participants: 8 sénateurs, 3 employés (1 greffier et 2 analystes)

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1.	Repas de travail (voyage) (0231) <i>(1 repas, 400 \$/repas)</i>	400	
	Sous-total		400 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

DÉPLACEMENTS			
1.	Transport aérien <i>5 sénateurs x 4500 \$ (0224)</i> <i>3 employés x 4200 \$ (0227)</i>	35 100	
2.	Hébergement <i>5 sénateurs, 300 \$/nuit, 1 nuit (0222)</i> <i>3 employés, 300 \$/nuit, 1 nuit (0226)</i>	2 400	
3.	Indemnité journalière <i>5 sénateurs, 82 \$/jour, 2 jours (0221)</i> <i>3 employés, 82 \$/jour, 2 jours (0225)</i>	1 132	

4.	Transport terrestre - taxis <i>5 sénateurs x 300 \$ (0223)</i> <i>3 employés x 300 \$ (0232)</i>	2 400	
5.	Transport terrestre - location d'autobus (0228) <i>(2 jours, 1500 \$/jour)</i>	3 000	
	Sous-total		44 212 \$

AUTRES DÉPENSES**AUTRES**

1.	Divers coûts liés aux déplacements (0229)	2 000	
	Sous-total		2 000 \$

Total de l'Activité 1**46 612 \$****ACTIVITÉ 2 : Calgary et Edmonton, 18-20 mai 2009****MISSION D'ÉTUDE****8 participants: 3 sénateurs, 3 employés (1 greffier et 2 analystes)****SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

1.	Repas de travail (voyage) (0231) <i>(1 repas, 400 \$/repas)</i>	400	
	Sous-total		400 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**DÉPLACEMENTS**

1.	Transport aérien <i>5 sénateurs x 5000 \$ (0224)</i> <i>3 employés x 4500 \$ (0227)</i>	38 500	
2.	Hébergement <i>5 sénateurs, 300 \$/nuit, 2 nuits (0222)</i> <i>3 employés, 300 \$/nuit, 2 nuits (0226)</i>	4 800	
3.	Indemnité journalière <i>5 sénateurs, 82 \$/jour, 3 jours (0221)</i> <i>3 employés, 82 \$/jour, 3 jours (0225)</i>	1 968	
4.	Transport terrestre - taxis <i>5 sénateurs x 300 \$ (0223)</i> <i>3 employés x 300 \$ (0232)</i>	2 400	
5.	Transport terrestre - location d'autobus (0228) <i>(2 jours, 1500 \$/jour)</i>	3 000	
	Sous-total		50 668 \$

AUTRES DÉPENSES**AUTRES**

1.	Divers coûts liés aux déplacements (0229)	1 500	
	Sous-total		1 500 \$

Total de l'Activité 2**52 568 \$**

ACTIVITÉ 3 : Vancouver, 7-9 juin 2009**MISSION D'ÉTUDE****8 participants: 5 sénateurs, 3 employés (1 greffier et 2 analystes)****SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

1.	Repas de travail (voyage) (0231) <i>(1 repas, 400 \$/repas)</i>	400	
	Sous-total		400 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**DÉPLACEMENTS**

1.	Transport aérien <i>5 sénateurs x 4600 \$ (0224)</i> <i>3 employés x 4000 \$ (0227)</i>	35 000	
2.	Hébergement <i>5 sénateurs, 350 \$/nuit, 2 nuits (0222)</i> <i>3 employés, 350 \$/nuit, 2 nuits (0226)</i>	5 600	
3.	Indemnité journalière <i>5 sénateurs, 82 \$/jour, 3 jours (0221)</i> <i>3 employés, 82 \$/jour, 3 jours (0225)</i>	1 968	
4.	Transport terrestre - taxis <i>5 sénateurs x 400 \$ (0223)</i> <i>3 employés x 400 \$ (0232)</i>	3 200	
5.	Transport terrestre - location d'autobus (0228) <i>(2 jours, 1500 \$/jour)</i>	3 000	
	Sous-total		48 768 \$

AUTRES DÉPENSES**AUTRES**

1.	Divers coûts liés aux déplacements (0229)	2 000	
	Sous-total		2 000 \$

Total de l'Activité 3**51 168 \$****ACTIVITÉ 4 : Toronto, 14-15 mai 2009****MISSION D'ÉTUDE****8 participants: 5 sénateurs, 3 employés (1 greffier et 2 analystes)****SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

1.	Repas de travail (voyage) (0231) <i>(1 repas, 400 \$/repas)</i>	400	
	Sous-total		400 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**DÉPLACEMENTS**

1.	Transport aérien	20 700	
	<i>5 sénateurs x 2700 \$ (0224)</i>		
	<i>3 employés x 2400 \$ (0227)</i>		
2.	Hébergement	2 400	
	<i>5 sénateurs, 300 \$/nuit, 1 nuit (0222)</i>		
	<i>3 employés, 300 \$/nuit, 1 nuit (0226)</i>		
3.	Indemnité journalière	1 312	
	<i>5 sénateurs, 82 \$/jour, 2 jours (0221)</i>		
	<i>3 employés, 82 \$/jour, 2 jours (0225)</i>		
4.	Transport terrestre - taxis	2 400	
	<i>5 sénateurs x 300 \$ (0223)</i>		
	<i>3 employés x 300 \$ (0232)</i>		
5.	Transport terrestre - location d'autobus (0228)	1 500	
	<i>(1 jour, 1500 \$/jour)</i>		
	Sous-total		28 312 \$

AUTRES DÉPENSES**AUTRES**

1.	Divers coûts liés aux déplacements (0229)	2 000	
	Sous-total		2 000 \$

Total de l'Activité 4**30 712 \$****ACTIVITÉ 5 : Montréal, 11-12 juin 2009****MISSION D'ÉTUDE****8 participants: 5 sénateurs, 3 employés (1 greffier et 2 analystes)****SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

1.	Repas de travail (voyage) (0231)	400	
	<i>(1 repas, 400 \$/repas)</i>		
	Sous-total		400 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**DÉPLACEMENTS**

1.	Transport aérien	20 700	
	<i>5 sénateurs x 2700 \$ (0224)</i>		
	<i>3 employés x 2400 \$ (0227)</i>		
2.	Hébergement	2 400	
	<i>5 sénateurs, 300 \$/nuit, 1 nuit (0222)</i>		
	<i>3 employés, 300 \$/nuit, 1 nuit (0226)</i>		
3.	Indemnité journalière	1 312	
	<i>5 sénateurs, 82 \$/jour, 2 jours (0221)</i>		
	<i>3 employés, 82 \$/jour, 2 jours (0225)</i>		

4.	Transport terrestre - taxis <i>5 sénateurs x 300 \$ (0223)</i> <i>3 employés x 300 \$ (0232)</i>	2 400	
5.	Transport terrestre - location d'autobus (0228) <i>(1 jour, 1500 \$/jour)</i>	1 500	
	Sous-total		28 312 \$

AUTRES DÉPENSES

AUTRES			
1.	Divers coûts liés aux déplacements (0229)	2 000	
	Sous-total		2 000 \$

Total de l'Activité 5 **30 712 \$**

ACTIVITÉ 6 : CONFÉRENCE – Forum social canadien 2009,
Calgary, 19-22 mai, 2009

7 participants: 5 sénateurs, 2 employés (2 analystes)

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1.	Frais d'inscription (0406) <i>(7 participants x 745 \$)</i>	5 215	
	Sous-total		5 215 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

DÉPLACEMENTS			
1.	Transport aérien <i>5 sénateurs x 4600 \$ (0224)</i> <i>2 employés x 4000 \$ (0227)</i>	50 300	
2.	Hébergement <i>5 sénateurs, 400 \$/nuit, 4 nuits (0222)</i> <i>2 employés, 400 \$/nuit, 4 nuits (0226)</i>	6 300	
3.	Indemnité journalière <i>5 sénateurs, 82 \$/jour, 5 jours (0221)</i> <i>2 employés, 82 \$/jour, 5 jours (0225)</i>	2 296	
4.	Transport terrestre - taxis <i>5 sénateurs x 500 \$ (0223)</i> <i>2 employés x 500 \$ (0232)</i>	2 100	
	Sous-total		40 996 \$

AUTRES DÉPENSES

1.	Divers coûts liés aux déplacements (0229)	2 000	
	Sous-total		2 000 \$

Total de l'Activité 6 **48 211 \$**

ACTIVITÉ 7 : CONFÉRENCE – 72^{ième} Congrès annuel, Whistler, C.B., 5-8 juin 2009
6 participants: 5 sénateurs, 1 employé (1 analyste)

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1.	Frais d'inscription (0406) (7 participants x 950 \$)	5 700	
	Sous-total		5 700 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

DÉPLACEMENTS

1.	Transport aérien 5 sénateurs x 4600 \$ (0224) 1 employé x 4000 \$ (0227)	27 000	
2.	Hébergement 5 sénateurs, 400 \$/nuit, 3 nuits (0222) 1 employé, 400 \$/nuit, 3 nuits (0226)	9 600	
3.	Indemnité journalière 5 sénateurs, 82 \$/jour, 4 jours (0221) 1 employé, 82 \$/jour, 4 jours (0225)	2 460	
4.	Transport terrestre - taxis 5 sénateurs x 500 \$ (0223) 1 employé x 500 \$ (0232)	3 000	
	Sous-total		42 060 \$

AUTRES DÉPENSES

1.	Divers coûts liés aux déplacements (0229)	2 000	
	Sous-total		2 000 \$

Total de l'Activité 7 **49 760 \$**

ACTIVITÉ 8 : 41^e Congrès annuel de L'ACHRU –Toronto, 15-18 avril 2009

5 participants: 5 sénateurs

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1.	Frais d'inscription (0406) (5 participants x 1175 \$)	5 875	
	Sous-total		5 875 \$

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

DÉPLACEMENTS

1.	Transport aérien 5 sénateurs x 2700 \$ (0224)	13 500	
2.	Hébergement 5 sénateurs, 300 \$/nuit, 4 nuits (0222)	6 000	
3.	Indemnité journalière 5 sénateurs, 82 \$/jour, 5 jours (0221)	2 050	
4.	Transport terrestre - taxis 5 sénateurs x 400 \$ (0223)	2 000	
	Sous-total		23 550 \$

AUTRES DÉPENSES

1. Divers coûts liés aux déplacements (0229)	1 500	
Sous-total		1 500 \$
Total de l'Activité 8		30 925 \$
Grand Total		345 668 \$

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale,
Direction des comités

Date

Nicole Proulx, directrice des Finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, April 23, 2009

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (Subcommittee on Cities) for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2010 for the purpose of its special study on current social issues pertaining to Canada's largest cities, as authorized by the Senate on Tuesday, February 24, 2010. The approved budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 6,676
Transportation and Communications	216,814
All Other Expenditures	<u>13,353</u>
Total	\$ 236,843

(includes funds for fact finding missions and participation at conferences)

Respectfully submitted,

Le président,

GEORGE J. FUREY

Chair

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 23 avril 2009

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, sciences et technologie (Sous-comité sur les villes) concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2010 aux fins de leur étude spéciale sur les questions d'actualité des grandes villes canadiennes, tel qu'autorisé par le Sénat le mardi 24 février 2009. Le budget approuvé se lit comme suit :

Services professionnels et autres	6 676 \$
Transports et communications	216 814
Autres dépenses	<u>13 353</u>
Total	236 843 \$

(y compris des fonds pour des missions d'étude et pour participer à des conférences)

Respectueusement soumis,

Thursday, April 23, 2009

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on February 24, 2009 to examine and report on population health, respectfully requests funds for the fiscal year ending March 31, 2010, and requests, for the purpose of such study, that it be empowered to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le vice-président,
WILBERT J. KEON
Deputy Chair

Le jeudi 23 avril 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le 24 février 2009 à étudier, afin d'en faire rapport, la santé de la population canadienne, demande respectueusement des fonds pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2010 et demande qu'il soit, aux fins de ses travaux, autorisé à embaucher tout conseiller juridique et personnel technique, de bureau ou autre dont il pourrait avoir besoin.

Conformément au Chapitre 3:06, article 2(1)c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**SUBCOMMITTEE ON POPULATION HEALTH
STANDING SENATE COMMITTEE ON
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY**

**SPECIAL STUDY ON THE IMPACT OF THE MULTIPLE
FACTORS AND CONDITIONS THAT CONTRIBUTE TO
THE HEALTH OF CANADA'S POPULATION — KNOWN
COLLECTIVELY AS THE DETERMINANTS OF HEALTH**

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2009**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, February 24, 2009:

The Honourable Senator Eggleton, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Fraser:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report on the impact of the multiple factors and conditions that contribute to the health of Canada's population — known collectively as the determinants of health — including the effects of these determinants on the disparities and inequities in health outcomes that continue to be experienced by identifiable groups or categories of people within the Canadian population;

That the committee examine government policies, programs and practices that regulate or influence the impact of the determinants of health on health outcomes across the different segments of the Canadian population, and that the committee investigate ways in which governments could better coordinate their activities in order to improve these health outcomes, whether these activities involve the different levels of government or various departments and agencies within a single level of government;

That the committee be authorized to study international examples of population health initiatives undertaken either by individual countries, or by multilateral international bodies such as (but not limited to) the World Health Organization;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject since the beginning of the First Session of the Thirty-Ninth Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report no later than June 30, 2009, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

**SOUS-COMITÉ SUR LA SANTÉ DES POPULATIONS
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET
DE LA TECHNOLOGIE**

**ÉTUDE SPÉCIALE SUR LES DIVERS FACTEURS ET
SITUATIONS QUI CONTRIBUENT À LA SANTÉ DE LA
POPULATION CANADIENNE, APPELÉS
COLLECTIVEMENT LES DÉTERMINANTS DE LA SANTÉ**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 2010**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 24 février 2009 :

L'honorable sénateur Eggleton, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Fraser,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner les divers facteurs et situations qui contribuent à la santé de la population canadienne, appelés collectivement les déterminants de la santé, entres autres les effets de ces déterminants sur les disparités et les inégalités sur le plan des résultats en santé auxquels sont exposés des groupes identifiables ou des catégories de personnes au Canada;

Que le comité examine les politiques, les programmes et les pratiques du gouvernement qui ont une incidence sur les déterminants de la santé et les résultats en santé dans les différents segments de la population canadienne, et qu'il s'informe des moyens que les gouvernements pourraient prendre pour mieux concerter leurs activités en vue d'améliorer les résultats en santé, que ces activités mettent à contribution les différents ordres de gouvernement ou divers ministères et services au sein d'un seul ordre de gouvernement;

Que le comité soit autorisé à étudier des exemples internationaux d'initiatives en matière de santé de la population prises par des pays en particulier ou par des organismes internationaux multilatéraux tels l'Organisation mondiale de la santé, sans toutefois s'y limiter;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet au cours de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2009 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 20,000
Transportation and Communications	500
All Other Expenditures	<u>1,000</u>
TOTAL	\$ 21,500

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology on Wednesday, March 25, 2009.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	20 000 \$
Transports et communications	500
Autres dépenses	<u>1 000</u>
TOTAL	21 500 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie mercredi le 25 mars 2009.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date _____
Art Eggleton, P.C.
Chair, Standing Senate Committee on
Social Affairs, Science and Technology

Date _____
Art Eggleton, C.P.
Président du Comité sénatorial permanent
des affaires sociales, des sciences et de la
technologie

Date _____
George J. Furey
Chair, Standing Committee on Internal
Economy, Budgets and Administration

Date _____
George J. Furey
Président du Comité permanent de la régie
interne, des budgets et de l'administration

HISTORICAL INFORMATION

Fiscal year	2006-2007	2007-2008		2008-2009
Total approved	\$3,700	1st Session \$169,200	2nd Session \$181,820	\$291,121
Expenditures	\$1,745	\$42,054	\$70,045	\$124,737

DONNÉES ANTÉRIEURES

Année financière	2006-2007	2007-2008		2008-2009
Budget approuvé	3 700 \$	1re Session 169 200 \$	2è Session 181 820 \$	291 121 \$
Total des dépenses	1 745 \$	42 054 \$	70 045 \$	124 737 \$

SUBCOMMITTEE ON POPULATION HEALTH
STANDING SENATE COMMITTEE ON
SOCIAL AFFAIRS, SCIENCE AND TECHNOLOGY

SPECIAL STUDY ON THE IMPACT OF THE MULTIPLE FACTORS AND CONDITIONS THAT CONTRIBUTE TO THE
HEALTH OF CANADA'S POPULATION — KNOWN COLLECTIVELY AS THE DETERMINANTS OF HEALTH

EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2010

GENERAL EXPENSES

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1.	Hospitality - general (0410)	1,000	
2.	Consultant services (0431) <i>(17.5 days, \$800/day – sole sourcing Michael Toye)</i>	14,000	
3.	Editing/revision Services (0446)	5,000	
	Sub-total		\$20,000

ALL OTHER EXPENDITURES

OTHER

1.	Miscellaneous expenses (0798)	1,000	
----	-------------------------------	-------	--

COURIER

2.	Courier Charges (0261)	500	
	Sub-total		\$1,500

Grand Total **\$21,500**

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk,
Committees Directorate

Date

Nicole Proulx, Director of Finance

Date

SOUS-COMITÉ SUR LA SANTÉ DES POPULATIONS
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE
ÉTUDE SPÉCIALE SUR LES DIVERS FACTEURS ET SITUATIONS QUI CONTRIBUENT À LA SANTÉ DE LA
POPULATION CANADIENNE, APPELÉS COLLECTIVEMENT LES DÉTERMINANTS DE LA SANTÉ
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2010

DÉPENSES GÉNÉRALES

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1.	Frais d'accueil - divers (0410)	1 000	
2.	Services de consultation (0431) <i>(17.5 jours, 800 \$/jour – fournisseur exécutif Michael Toye)</i>	14 000	
3.	Services d'édition/révision (0446)	5 000	
	Sous-total		20 000 \$

AUTRES DÉPENSES

AUTRES			
1.	Frais divers (0798)	1 000	
MESSAGERIE			
2.	Frais de messagerie (0261)	500	
	Sous-total		1 500 \$

Grand Total **21 500 \$**

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale,
Direction des comités

Date

Nicole Proulx, directrice des Finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, April 23, 2009

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (Subcommittee on Population Health) for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2010 for the purpose of its special study on the impact of the multiple factors and conditions that contribute to the health of Canada's population — known collectively as the determinants of health, as authorized by the Senate on Tuesday, February 24, 2009. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 20,000
Transportation and Communications	500
All Other Expenditures	<u>1,000</u>
Total	\$ 21,500

(includes funds for sole source)

Respectfully submitted,

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 23 avril 2009

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, sciences et technologie (Sous-comité sur la santé des populations) concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2010 aux fins de leur étude spéciale sur les divers facteurs et situations qui contribuent à la santé de la population canadienne, appelés collectivement les déterminants de la santé, tel qu'autorisé par le Sénat le mardi 24 février 2009. Ledit budget se lit comme suit :

Services professionnels et autres	20 000 \$
Transports et communications	500
Autres dépenses	<u>1 000</u>
Total	21 500 \$

(y compris des fonds pour un fournisseur exclusif)

Respectueusement soumis,

Le président,

GEORGE J. FUREY

Chair

Tuesday, April 28, 2009

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to table its

FIFTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, February 24, 2009, to examine and report on the state of early learning and child care in Canada, now tables its final report entitled *Early Childhood Education: Next Steps*.

Respectfully submitted,

Le président,

ART EGGLETON

Chair

(Text of the report appears following the evidence)

Thursday, May 14, 2009

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-217, An Act respecting a National Philanthropy Day, has, in obedience to its order of reference of May 5, 2009, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Preamble, page 1:*

(a) Add after line 14 the following:

“Whereas through the dedicated work of caring individuals and organizations, November 15th has come to be known throughout Canada as National Philanthropy Day;” and

(b) Replace lines 17 and 18 with the following:

“giving by recognizing National Philanthropy Day;” and

2. *New clause 3, page 1:* Add after line 27 the following:

“3. The Minister of Canadian Heritage and Official Languages shall make a declaration that the 15th day of November in each and every year be recognized throughout Canada as “National Philanthropy Day.”.

Respectfully submitted,

Le mardi 28 avril 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de déposer son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 24 février 2009 à étudier, afin d'en faire rapport, la situation de l'éducation et la garde des jeunes enfants au Canada, dépose maintenant son rapport final intitulé *Éducation et garde des jeunes enfants : Prochaines étapes*.

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

Le jeudi 14 mai 2009

Le Comité, sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre comité auquel a été renvoyé le projet de loi S-217, Loi instituant la Journée nationale de la philanthropie, a, conformément à son ordre de renvoi du 5 mai 2009, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants :

1. *Préambule, page 1 :*

a) Ajouter après la ligne 15 ce qui suit :

« Que grâce au dévouement de personnes et d'organisations généreuses, le 15 novembre est connu dans tout le Canada comme la Journée nationale de la philanthropie; »;

b) Remplacer les lignes 18 à 20 par ce qui suit :

« leur générosité, en reconnaissant la Journée nationale de la philanthropie, ».

2. *Nouvel article 3, page 1 :* Ajouter après la ligne 28 ce qui suit :

« 3. Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles doit faire une déclaration reconnaissant le 15 novembre de chaque année comme la «Journée nationale de la philanthropie» dans tout le Canada. ».

Respectueusement soumis,

Thursday, May 14, 2009

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-210, An Act respecting World Autism Awareness Day, has, in obedience to its order of reference of March 3, 2009, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président,

ART EGGLETON

Chair

Le jeudi 14 mai 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité auquel, a été renvoyé le projet de loi S-210, Loi instituant la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme, a, conformément à son ordre de renvoi du 3 mars 2009, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, May 14, 2009

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, to which were referred Bill S-217, An Act respecting a National Philanthropy Day; and Bill S-210, An Act respecting World Autism Awareness Day, met this day at 10:45 a.m. to give consideration to the bills.

Senator Art Eggleton (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Welcome to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

I welcome Senator Raine, who is replacing Senator Segal today, and Senator Mercer, who is here because he wants to be here. Senator Grafstein is in the witness box, as they say, down at the end of the table.

We have two bills to deal with today. Both bills concern the designation of national days to bring recognition to certain areas of concern. The first item is National Philanthropy Day.

Bill S-217 has come on the heels of other bills in previous parliaments dealing with this subject. In the last Parliament, the Thirty-ninth Parliament, this committee had discussions and witnesses before us to give us information concerning this bill.

Today, we have Senator Grafstein. If members of the committee want to hear from other people we can subsequently do that, but given that we have already heard from witnesses previously, I have not automatically scheduled those people. I think that is understandable for people who were here in the Thirty-ninth Parliament. Those who were not here in the Thirty-ninth Parliament are at a little disadvantage in that regard.

I am sure we will hear all the arguments we need to hear from our witness, Senator Grafstein, a senator from Toronto, Ontario. He has been a member of the Senate since 1984 and brings a great deal of experience to the table.

Hon. Jeremiah S. Grafstein, sponsor of the bill: Mr. Chair, thank you, and thank you for taking your time on this bill. I would ask you at the outset to make the previous hearings part of the record of this particular bill. There has been no change in the information; it is the same.

I ask for a motion from the committee, with the consent of all members, that the transcripts of the previous hearings form part of these transcripts to give a full and complete record of the history of this bill and the materials in support of it, including private sector intervenors.

The Chair: I will deal with that right now. Honourable senators, is that agreeable? Do I have a motion to that effect?

Everyone is moving it.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 14 mai 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, saisi du projet de loi S-217, Loi instituant la Journée nationale de la philanthropie et du projet de loi S-210, Loi instituant la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme, se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, pour étudier les projets de loi.

Le sénateur Art Eggleton (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bienvenue à la réunion du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

Je souhaite la bienvenue au sénateur Raine, qui remplace le sénateur Segal aujourd'hui, et au sénateur Mercer, qui est ici par intérêt personnel. Le sénateur Grafstein est à la barre des témoins, si je peux m'exprimer ainsi, au bout de la table.

Nous avons deux projets de loi à examiner aujourd'hui. Les deux visent l'institution d'une journée nationale en vue de souligner des secteurs dignes de reconnaissance. Le premier projet de loi porte sur la Journée nationale de la philanthropie.

Le projet de loi S-217 fait suite à d'autres projets de loi présentés lors de législatures précédentes et portant sur le même sujet. Au cours de la 39^e législature, ce comité a tenu des discussions et a entendu des témoins qui sont venus parler de ce projet de loi.

Nous accueillons aujourd'hui le sénateur Grafstein. Si les membres du comité souhaitent entendre d'autres témoins, nous pouvons le faire plus tard. Mais comme nous avons déjà entendu des témoignages à ce sujet, je n'ai pas automatiquement prévu la comparution d'autres personnes. Je crois que c'est compréhensible pour ceux qui étaient ici lors de la 39^e législature. Ceux qui n'y étaient pas seront peut-être un peu désavantagés à cet égard.

Je suis persuadé que notre témoin, le sénateur Grafstein, de Toronto (Ontario), nous servira tous les arguments nécessaires. C'est un homme d'une grande expérience qui est membre du Sénat depuis 1984.

L'honorable Jeremiah S. Grafstein, parrain du projet de loi : Monsieur le président, merci, et merci de prendre le temps d'étudier ce projet de loi. Je vous demanderais d'emblée d'inclure les témoignages précédents au dossier du projet de loi. L'information est la même; rien n'a changé.

Je demande au comité de proposer une motion pour que les délibérations des audiences précédentes soient annexées aux délibérations de la présente séance, afin que le dossier du projet de loi soit complet et qu'il inclue les documents connexes, y compris les témoignages des intervenants du secteur privé.

Le président : Nous allons nous en occuper immédiatement. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs? Peut-on proposer une motion à cet effet?

Tous en font la proposition.

All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: It is carried.

Senator Grafstein: Honourable senators, I will be brief.

This bill did not originate with me or any member of the Senate. This bill came to me as chair of the Banking Committee when the Banking Committee did a study on charities. It was to be a two-part study: one to look charities as a whole and the other to look at the administrative surveillance of charities. The second part of that study was not completed, but the first part was. Those of you interested in the question of charities who would like further information will find it in the report and in the extensive hearings we had.

One of the issues that arose out of those hearings was a suggestion made by groups representing philanthropy across Canada, the professional philanthropy associations, which urged the committee to institute National Philanthropy Day and they selected the date of November 15.

I know Senator Champagne has been following this issue for some time. If she wants more information, I urge her to look at that study and the transcript of that hearing. Senator Champagne will find a very extensive review of this particular question.

This bill emerged as a recommendation from the national philanthropy associations representing some 81,000 at the time; I think the number is now closer to 90,000.

By the way, it was unanimous; no one dissented. Since that time we have been urged to continue this particular bill. It did not come from me or the Banking Committee. The bill came from the volunteer sector, urging us to help them with their work. They felt that November 15, toward the end of the year, would be a potent way of raising even more money on behalf of charity.

Honourable senators, imagine if just raising your right hand or saying yes, that you could provide an economic stimulus package that would provide jobs and help social services, including health, sports, education, culture and arts. Imagine that you could do this at no cost to the taxpayer. Would you do that? The chair has said he would do that.

This bill gives honourable senators the opportunity to do exactly that. We all know that the volunteer sector is practically the largest enterprise in Canada. It now represents close to 7 per cent of the GDP. It raises over \$10 billion a year and creates over 2 billion hours a year and the equivalent of 1 million full-time jobs.

Tous ceux qui sont pour?

Des voix : Oui.

Le président : La motion est adoptée.

Le sénateur Grafstein : Honorables sénateurs, je serai bref.

Ce projet de loi ne vient pas de moi ni d'aucun autre membre du Sénat. Il m'a été présenté en ma qualité de président du Comité des banques, lorsque celui-ci a mené une étude sur les œuvres de charité. Ce devait être une étude en deux volets : l'un portant sur les œuvres de charité en général, et l'autre sur la surveillance administrative des œuvres de charité. Le premier volet de cette étude a bel et bien été complété, mais pas le deuxième. Pour ceux que cela intéresse, vous pouvez consulter le rapport et les délibérations des longues audiences que nous avons tenues à ce sujet.

Lors de ces audiences, l'association Fundraising Professionals, représentant des groupes philanthropiques de partout au Canada, a fortement suggéré au comité d'instituer le 15 novembre comme la Journée nationale de la philanthropie.

Je sais que le sénateur Champagne suit ce dossier depuis un certain temps. Si elle souhaite avoir plus de détails, je lui recommande de consulter cette étude et les délibérations de cette audience. Le sénateur Champagne y trouvera un examen très approfondi de la question.

Ce projet de loi découle d'une recommandation formulée par l'association Fundraising Professionals, qui représentait quelque 81 000 organisations philanthropiques à l'époque; je crois qu'elle en représente aujourd'hui près de 90 000.

En passant, le projet de loi avait été adopté à l'unanimité; personne ne s'y était opposé. Depuis, on nous presse de poursuivre les travaux qui mèneront à son adoption. Le projet de loi ne vient ni de moi ni du Comité des banques. Il a été proposé par le secteur bénévole, qui nous prie de l'aider à faire son travail. Les représentants des organismes caritatifs ont cru que le 15 novembre, vers la fin de l'année, donc, serait une bonne date pour recueillir encore plus d'argent au nom des œuvres de charité.

Honorables sénateurs, pensez-y une minute. En levant la main ou en donnant votre appui au projet de loi, vous pourriez donner le feu vert à un programme de stimulation économique qui permettrait de créer de l'emploi et de soutenir les services sociaux, notamment dans les domaines de la santé, des sports, de l'éducation, de la culture et des arts. Et le plus beau dans ceci, c'est qu'il n'en coûtera rien aux contribuables. Seriez-vous prêts à le faire? Le président a déjà indiqué qu'il le ferait.

Les honorables sénateurs ont l'occasion de faire une différence grâce à ce projet de loi. Nous savons tous que le secteur bénévole est presque la plus grande entreprise au Canada. Il représente actuellement 7 p. 100 du PIB. Il recueille plus de 10 milliards de dollars et génère plus de deux milliards d'heures de bénévolat et l'équivalent d'un million d'emplois à temps plein par année.

If we did a little mathematics, we could create, by a very conservative analysis, 20,000 new jobs in the country, just by raising our hands, at no cost to the taxpayer.

The question is not why, with respect to supporting this bill, but why not. I cannot see any particular reason why not. It costs the taxpayer nothing. It creates jobs. It gives people faith and confidence in themselves. It would be an extraordinary measure at a time when Canadians across the country are feeling the pinch. I have checked your records, if you will forgive me; every senator in this room, and particularly the most esteemed chair, has been engaged in the volunteer sector. Not one Senator around this room has not encouraged others to participate in the volunteer sector. In a way, you all have a conflict of interest, by providing your sector this bill. I hope you will declare your interest and then vote in favour of this bill. I see no reason whatsoever why this bill should not be supported.

I say this because there is something systemic about the Senate. The Senate has been given a penetrating glimpse into the obvious. Genius is defined, Senator Raine, as a penetrating glimpse into the obvious. When there is something so obvious in front of us, I cannot understand why senators would not enthusiastically take this upon themselves.

People think that I want some credit for this bill. I do not look for credit. The credit would go to the Senate, which led the way on this issue. Right now, the argument can be made that the Senate is dragging its feet, because this simple measure has been before the Senate for well over four years.

Many of you know that I am persistent, consistent and constant. I hope that this measure will proceed with the material and the evidence we have in front of us. There were two hearings, one very extensive and one reasonably extensive, and now this one.

I hope we will pass this bill once again, as we did unanimously in a previous session of Parliament, and move it to the other place and get it through the other house before there is an election. If we do not do this, some unlikely person will have to take up the task, probably Senator Mercer, who has been a great supporter of this bill, sometime next year when I will not be around and you will not have me to ignore any longer.

Hon. Senators: Oh!

Senator Grafstein: I hope you will deal with this expeditiously. I am prepared to answer each question because it is important to put to rest any doubts senators might have about any negative consequences of this bill. I see no negative consequences; I see only positive consequences.

Un calcul rapide nous montre que nous pourrions ainsi créer 20 000 nouveaux emplois au pays, et il s'agit d'une analyse prudente. Tout cela en levant la main, sans refiler de facture aux contribuables.

La question qu'il faut se poser, ce n'est pas « Pourquoi appuyer ce projet de loi? », mais bien « Pourquoi pas? ». Aucun argument contre ne tiendrait la route. Il n'en coûte rien aux contribuables. Il permet de créer de l'emploi. Il aide les gens à retrouver confiance en eux. Ce serait une mesure extraordinaire à prendre dans cette période où les Canadiens doivent se serrer la ceinture. Je vous prie de me pardonner, mais j'ai examiné vos dossiers; chacun des sénateurs présents dans cette pièce, et particulièrement votre éminent président, ont participé au secteur bénévole. Tous les sénateurs ici présents ont encouragé les autres à s'engager dans le secteur bénévole. D'une certaine manière, vous vous retrouveriez en conflit d'intérêts si vous décidiez de rejeter ce projet de loi. J'espère que vous témoignerez votre intérêt à l'égard de ce projet de loi et que vous voterez en faveur de ce dernier. Il serait impensable pour moi de ne pas l'appuyer.

Si je me permets ce commentaire, c'est qu'un phénomène systémique se produit au Sénat. Les membres du Sénat ont eu l'occasion de regarder la réalité en face. Le génie se définit, sénateur Raine, par la capacité de reconnaître l'évidence. Quand quelque chose d'aussi évident se présente à nous, il est difficile de ne pas saisir l'occasion au vol, et je ne vois pas pourquoi les sénateurs ne le feraient pas.

Des gens croient que je veux m'accorder le crédit de ce projet de loi. Je ne cherche pas la reconnaissance. C'est au Sénat que reviendrait tout le mérite, car il a mené la voie dans ce dossier. On pourrait par contre affirmer aujourd'hui que le Sénat se traîne les pieds, car cette simple mesure est en attente depuis plus de quatre ans.

Beaucoup d'entre vous savent que je suis persévérant, conséquent et constant. J'espère que cette mesure ira de l'avant grâce aux documents et aux témoignages que nous avons devant nous. Nous avons tenu deux audiences, une très longue et l'autre un peu moins, en plus de celle-ci.

J'espère que nous adopterons ce projet de loi encore une fois, comme nous l'avons fait à l'unanimité au cours d'une précédente législature. Il faut que ce projet de loi soit présenté à l'autre Chambre avant que des élections ne soient déclenchées. Si nous n'agissons pas rapidement, quelqu'un devra prendre ma relève, probablement le sénateur Mercer, qui a toujours témoigné son appui au projet de loi, tôt ou tard l'an prochain, alors que vous n'aurez plus le privilège d'ignorer mon discours.

Des voix : Oh!

Le sénateur Grafstein : J'espère que vous réglerez la question rapidement. Je suis prêt à répondre à chacune des questions que vous voudrez bien me poser, car il est important de dissiper tout doute que les sénateurs pourraient avoir à propos des conséquences négatives de ce projet de loi. À mon avis, il n'y aura pas de retombées négatives, que des positives.

The Chair: I mentioned that the previous bill, with another number, on this matter was here and passed the Senate. It went to the House of Commons. It was on the house agenda when the election was called. That is why it is back here again.

Senator Grafstein: I would add that we have on the other side — Senator Mercer and I have been working on this — the makings of an all-party group that we believe, if it were approved here, would fast-track it in the other place. We have found no objection to the bill so far on the other side. It might occur, but we are working with all parties on the other side to expedite this bill when it receives third reading from the Senate. We are all set to go.

The Chair: Many people in our population consider philanthropy as the equivalent of giving money, but it is more than that. Can you expand on the notion of philanthropy?

Senator Grafstein: Senator Champagne pointed out in her speech, which was very interesting and thoughtful, that national philanthropy impulses started in the 1943 in the midst of the war. It was national philanthropy week or national charity week. I am not sure of the exact title. It is interesting that during the war, at the precise moment when the taxpayers were stretched, that Canadians felt it was important to highlight charity at home.

Canada is a very charitable country. I have statistics to indicate that every province participates in philanthropy. The highest per capita giving, believe it or not, in the country is Nunavut. We find that Manitoba consistently has led the way, year after year. Ontario is not far behind. We had a discussion before the hearing with some senators about the Americans. The Americans give more than three times per capita than we give, but there is a rationale for that. The argument is made, and I believe it is valid, that Canadians like to transfer their personal responsibilities to the government and sometimes we do not give as much as the Americans do because we expect our governments to do more. However, our numbers are staggering. When you think about it, there are 2 billion volunteer hours a year. It is not just money. People give up their time. Senator Eggleton was a mayor and he is aware of the hundreds of co-ops and other organizations where people cannot afford to give money and they give of their time. National Philanthropy Day is not just about giving money. It is essential, but it is also about giving time.

I can give you an intolerably long list of volunteer organizations where people who have come to me, particularly in the mental health field, and say they cannot give their time but are prepared to help. When it comes to older people, they are prepared to go to an old age home and volunteer. The senator and

Le président : J'ai indiqué que le projet de loi précédent à ce sujet, portant un numéro différent, avait été adopté par le Sénat. Le projet de loi avait ensuite été présenté à la Chambre des communes. Il figurait à l'ordre des travaux de la Chambre lorsque les élections ont été déclenchées. C'est pourquoi il est présenté de nouveau devant le Sénat aujourd'hui.

Le sénateur Grafstein : J'ajouterais que le sénateur Mercer et moi-même avons travaillé auprès d'un groupe représentant tous les partis, en vue d'accélérer le processus à l'autre endroit si le projet de loi était adopté ici. Jusqu'à présent, personne à la Chambre des communes ne s'y oppose. Ce n'est pas nécessairement gagné d'avance, mais nous collaborons avec tous les partis à la Chambre pour expédier l'adoption de ce projet de loi après la troisième lecture au Sénat. Nous sommes prêts à passer aux actes.

Le président : La population croit en général que la philanthropie se borne à la distribution de fonds. Mais elle ne se limite pas à cela. Pouvez-vous nous expliquer un peu plus en quoi consiste la philanthropie?

Le sénateur Grafstein : Comme le sénateur Champagne l'a indiqué dans son allocution, qui était d'ailleurs très intéressante et inspirante, le mouvement philanthropique a connu une recrudescence en 1943, en temps de guerre. C'est alors qu'avait été instaurée la semaine nationale de l'action bénévole. Le titre exact m'échappe. Il est intéressant de constater que les Canadiens avaient cru bon de souligner l'importance de la charité nationale, alors que la guerre forçait les contribuables à se serrer la ceinture.

Les œuvres de charité sont bien présentes au Canada. Des statistiques démontrent que chaque province prend part à des activités philanthropiques. Croyez-le ou non, c'est au Nunavut qu'on retrouve la proportion la plus élevée de dons par habitant. Nous constatons également que le Manitoba mène le bal, année après année, et que l'Ontario lui emboîte le pas. Juste avant le début de la séance, je discutais avec d'autres sénateurs de ce qui se passe aux États-Unis. Les Américains donnent trois fois plus par habitant que nous ne le faisons, mais il y a une explication à cela. On maintient, et je crois que l'argument est valide, que les Canadiens aiment déléguer leurs responsabilités personnelles au gouvernement; et s'ils ne donnent pas autant que les Américains, c'est parce qu'ils s'attendent parfois à ce que les gouvernements en fassent plus. Les statistiques canadiennes sont tout de même étonnantes. Pensez-y, deux milliards d'heures sont consacrées au secteur bénévole chaque année. Il n'est pas seulement question d'argent. Les gens donnent aussi de leur temps. En tant qu'ancien maire, le sénateur Eggleton sait que des centaines de coopératives et d'autres organisations peuvent compter sur l'aide de personnes qui, à défaut de pouvoir donner de l'argent, donnent de leur temps. La Journée nationale de la philanthropie ne vise pas qu'à reconnaître les dons financiers. Les dons en argent sont évidemment très importants, mais le don de soi l'est aussi.

Des gens me disent régulièrement ne pas pouvoir donner de leur temps, mais être prêts à aider; une foule d'organismes bénévoles pourraient bénéficier de leur contribution, particulièrement dans le domaine de la santé mentale. Ces gens seraient par exemple disposés à faire du bénévolat dans des

I have been active in Toronto. Everywhere we go, in every piece of activity we undertake, whether political or whatever, we come across vibrant charitable organizations.

As an example, Regent Park in Toronto started with high aspirations of being a great social housing project. It deteriorated. There is a revival of Regent Park today. I was there not long ago. People are moving back into Regent Park and volunteering their services.

I find it particularly appalling the lack of organized sports. Under our educational system in Ontario, as across the country, there are no organized sports after high school, such as football or basketball teams. To have those sports parents and other volunteers must do the work. This applies to extracurricular music programs as well. The volunteer sector not only gives money but also heralds and publicizes the efforts of individuals who give their time.

Senator Callbeck: Thank you, senator, for bringing forward this positive initiative. As you say, it bears no negatives. You mentioned that it will not cost the taxpayer but will create jobs. It has the potential to do a great deal of good. Does November 15 have particular significance?

Senator Grafstein: Yes. We talked about this but I am not sure if it was in the testimony before this committee. Senator Mercer will recall that we asked why November 15 was chosen and the response was that year end is December 31 when the final tax payment must be in. Every charity does more than 50 per cent of its charitable giving in the last quarter because people look at their year when determining how much they will donate. The pressure is on those charitable groups to make up for the entire year. We have all been through trying to get it done before the end of the year. You have a shortfall on the budget and everyone pushes that.

November 15 does not interfere with the Christmas season, where December 15 would interfere. There was a rationale for choosing that date. In my experience, charities always have that final push in the last quarter.

Senator Callbeck: A witness who appeared before us at the committee's last meeting said that the value of charitable gifts was growing but the number of gifts was decreasing. Can the federal government do anything to inspire more people to contribute, not only money but also time?

Senator Grafstein: Based on our recommendation in terms of money, the federal government provided strong representation that the charitable donation model should be changed so that people could give stock as well as dollars. As a result, there was a

établissement pour personnes âgées. Le sénateur et moi-même œuvrons dans la région de Toronto. Partout où nous allons et dans chaque activité que nous entreprenons, que ce soit dans un contexte politique ou autre, nous avons la chance de rencontrer les représentants dévoués d'organismes de charité.

Par exemple, on avait construit le quartier Regent Park à Toronto dans l'idée d'en faire un grand projet de logement social. Le quartier s'est toutefois détérioré. Mais Regent Park connaît un certain regain aujourd'hui. J'y suis allé il n'y a pas très longtemps. Les gens reviennent s'y installer et offrent bénévolement leurs services.

Il est aussi aberrant pour moi de constater le manque flagrant de sports organisés. Le système d'éducation de l'Ontario, comme c'est le cas à l'échelle du pays, ne prévoit aucun sport organisé, comme le football ou le basketball, après les études secondaires. Pour que des équipes soient mises en place, il faut que des parents et des bénévoles s'en occupent. Et c'est la même chose pour les programmes de musique parascolaires. Le secteur bénévole ne fait pas que donner de l'argent, il met aussi en lumière les efforts des bénévoles.

Le sénateur Callbeck : Merci, sénateur, d'avoir présenté cette belle initiative. Comme vous le dites, il n'y a pas de retombées négatives possibles. Vous avez indiqué qu'il n'en coûterait rien aux contribuables, et que cela permettrait de créer des emplois. C'est un projet de loi qui pourrait faire une grande différence dans la société. Est-ce que le 15 novembre est une date qui a une signification particulière?

Le sénateur Grafstein : Oui. Nous en avons discuté, mais je ne suis pas certain s'il en a été question devant ce comité. Le sénateur Mercer se rappellera que nous avions demandé pourquoi la date du 15 novembre avait été choisie. On nous avait répondu que c'était en fonction de la fin de l'année, le 31 décembre, date limite pour le dernier versement fiscal. Les organismes de charité recueillent plus de 50 p. 100 de leurs dons annuels au cours du dernier trimestre, car c'est à ce moment que les gens font leur bilan et qu'ils déterminent le montant qu'ils souhaitent donner. Les groupes philanthropiques doivent tous mettre les bouchées doubles pour compenser pour le reste de l'année. Nous savons ce que c'est. Quand le budget est déficitaire, il faut tout tenter pour remédier à la situation.

Le 15 novembre n'interfère pas avec le temps des Fêtes, comme cela aurait été le cas pour le 15 décembre. Cette date n'a pas été choisie au hasard. D'après ce que je sais, les organismes de charité font toujours un sprint au cours du dernier trimestre de l'année.

Le sénateur Callbeck : Un témoin a affirmé au comité que les dons de charité avaient augmenté en valeur, mais diminué en nombre. Est-ce que le gouvernement fédéral peut faire quelque chose pour encourager les gens à faire leur part, pas seulement en donnant de l'argent, mais aussi en donnant de leur temps?

Le sénateur Grafstein : S'inspirant d'une de nos recommandations, le gouvernement fédéral a défendu avec force l'idée que le modèle de dons de charité devait être changé pour que les gens puissent aussi bien faire don d'actions que d'argent

huge increase in charitable giving. You will find other suggestions for the federal government in the report.

Every charity and every association will be pushing and publicizing November 15. Senator Champagne asked what more we have to do. The groups will do the work. They are connected. They are all on the Internet. The thing will be publicized. People have to volunteer their time to raise the money, so it will increase the number of people and hours.

I have been to three major charitable events in Toronto in the last two weeks, for the Toronto General Hospital, for Bridgepoint Hospital and tonight for Mount Sinai Hospital. Each hospital is down 10 per cent to 15 per cent in donations received because of the economy. My wife tells me that they have to work twice as hard to get people to volunteer. They are suffering so we need a stimulus package for charities. This is our stimulus package to give them an extra bump up to get them to work harder. These are tough times.

Senator Eaton: Senator Grafstein, I must respectfully disagree with you on some things. There is nothing wrong with a national philanthropy day. I think that Canadians do not put enough emphasis on Canadian holidays, such as Canada Day and Remembrance Day, days that would bring us closer together.

What worries me about your bill is that it is just another day. How many days do we have in the calendar? We are building these expectations of creating a lot of jobs when perhaps we need more trained development people.

Do you have any thoughts about it being just another day in the calendar year that will be seen once or twice and then will fade?

Senator Grafstein: I am Jewish. I have more days in the year to celebrate than Catholics. I celebrate every Catholic holiday. I have my favourite saints. I celebrate more days than you can shake a stick at. Does that diminish my activities or efforts? No, it intensifies them. You have to be a 24-7 kind of person 52 weeks per year. These days make me do more. I have the opposite view. A day like this would cause people to do more.

You are right in saying that we are not as patriotic as we should be or sensitive to our history as we should be. I accept that. I do not think one should diminish the other. We need to have more days of celebration. If we had something to celebrate each and every day, it would be great for Canada, but I take your point.

sonnant. Cette mesure a donné lieu à une forte augmentation des dons de charité. Le rapport contient d'autres suggestions à l'intention du gouvernement fédéral.

Tous les organismes de charité et toutes les associations feront de la publicité autour du 15 novembre. Le sénateur Champagne a demandé ce que nous pouvions faire de plus. Ce sont les groupes philanthropiques qui feront le travail. Ils sont branchés; ils sont tous sur Internet. La chose sera publicisée. Les gens doivent donner de leur temps pour recueillir de l'argent, alors cela aura pour effet d'accroître le nombre de bénévoles et le nombre d'heures consacrés à ce secteur.

J'ai assisté à trois événements majeurs de bienfaisance à Toronto au cours des deux dernières semaines; un au profit de l'hôpital Général de Toronto, un autre pour l'hôpital Bridgepoint et, ce soir, un autre pour l'hôpital Mount Sinai. Tous ces hôpitaux ont essayé une diminution de 10 à 15 p. 100 dans les dons reçus en raison de la situation économique. Mon épouse me dit qu'ils doivent travailler deux fois plus fort pour recruter des bénévoles. Ces groupes ont besoin d'aide, alors nous devons prendre les moyens nécessaires pour stimuler le secteur bénévole. Nous pourrions leur donner ce petit coup de pouce pour les motiver à redoubler d'efforts. Vous conviendrez que les temps sont durs.

Le sénateur Eaton : Sénateur Grafstein, permettez-moi de vous contredire sur certains points. Je ne vois aucun mal à instituer une journée nationale de la philanthropie. Je crois que les Canadiens ne soulignent pas assez les fêtes canadiennes, comme la fête du Canada et le jour du Souvenir, des célébrations qui pourraient rapprocher notre peuple.

La seule réserve que j'ai à propos de votre projet de loi, c'est qu'il ne prévoit rien de plus qu'une autre journée nationale. Combien de journées nationales avons-nous déjà dans une année? Nous nous attendons à créer beaucoup d'emplois de cette façon, quand nous devrions peut-être en fait penser à former davantage d'intervenants.

Ne craignez-vous pas que cette nouvelle journée nationale ne tombe dans l'oubli après un an ou deux?

Le sénateur Grafstein : Je suis juif. Je célèbre beaucoup plus de fêtes que les catholiques dans une année. Je célèbre aussi les fêtes catholiques, et j'ai d'ailleurs quelques figures saintes de prédilection. Je célèbre plus de fêtes que vous ne pouvez en compter. Est-ce que cela diminue mes activités ou mes efforts pour autant? Non, cela les intensifie. Il faut bien sûr aimer l'action, mais ces journées m'incitent à en faire plus. Je ne vois pas les choses sous le même angle. Je crois qu'une journée comme celle-là encouragerait les gens à s'impliquer davantage.

Je suis d'accord avec vous pour dire que nous n'avons peut-être pas l'esprit de patriotisme assez développé ou que nous ne nous soucions pas suffisamment de notre histoire. Vous avez raison. Mais je ne crois pas que l'un doive nuire à l'autre. Il est important d'avoir plus de jours à célébrer. Si chaque jour était un jour de fête, ce serait formidable pour le Canada, mais je comprends où vous voulez en venir.

Senator Eaton: Do we have a national volunteer day? Volunteers built this country. From the earliest days, people were helping to fight fires, teach children, build hospitals, et cetera. Do we have a national volunteer day?

Senator Grafstein: That was the point made by Senator Champagne.

Senator Eaton: I did not even know that, and I spent my life volunteering.

Senator Grafstein: They have not done a good job of publicizing national volunteer week. Perhaps we should have a national volunteer week bill.

Senator Cordy: Thank you, Senator Grafstein, for bringing this bill back again and again. It is a great idea. One of the positive things is that it will educate Canadians. We all hear about people in our provinces who donate the millions of dollars but it is important for Canadians to realize that if you donate your \$20 or your time, you too are a philanthropist. That is important to remember.

[Translation]

Senator Champagne: Since I have been asked on several occasions, I feel obliged to take part in the debate. You are right to say that when we examined the bill the last time and in the other house, I was opposed to it, probably for the same reasons, more or less, as the ones given by Senator Eaton. My position has changed, but as I indicated during my last speech in the House, I still think that there are certain elements lacking in this very simple bill. I have worked a lot on it. For instance, I think it is important to indicate how this day will be marked. There are a number of different possibilities and ways of doing so.

I would like to propose an amendment to the bill. Perhaps we will see that things will progress more quickly when the bill makes its way to the other house. I realize, as all of you do, that this is what Senator Grafstein is hoping for. This is the amendment that I would like to propose.

[English]

I will go into English now because this is where they are. First, line 14, in the preamble.

The Chair: Can we do this later, senator, when we get into the clause-by-clause study? The formal motion can be moved at that time. If you would like to give us an inclination of where you want to go and get a reaction from Senator Grafstein, that is appropriate at this point. However, the actual moving of the amendment will come when we go to clause-by-clause.

Senator Champagne: Senator Grafstein, I suggest that in the preamble, the date of November 15 be mentioned right away. In clause 2, I would like to suggest how the National

Le sénateur Eaton : Y a-t-il une journée nationale de l'action bénévole? Ce sont les bénévoles qui ont bâti notre pays. Dès le début, les gens ont mis la main à la pâte pour combattre les incendies, enseigner à nos enfants, construire nos hôpitaux, et cetera. A-t-on proclamé une journée nationale de l'action bénévole?

Le sénateur Grafstein : C'est ce qu'a souligné le sénateur Champagne.

Le sénateur Eaton : Je ne le savais même pas, et j'ai passé ma vie à faire du bénévolat.

Le sénateur Grafstein : On n'a pas fait beaucoup de publicité autour de la Semaine nationale de l'action bénévole. Nous devrions peut-être présenter un projet de loi à cet effet.

Le sénateur Cordy : Merci, sénateur Grafstein, de déposer encore une fois ce projet de loi. C'est une excellente idée. L'un des aspects positifs, c'est qu'il permettra de sensibiliser les Canadiens. Nous savons tous qu'il y a des gens, partout au pays, qui versent des millions de dollars en dons, mais il est important que les Canadiens réalisent qu'une personne qui fait don de 20 \$ ou de son temps est aussi un philanthrope. C'est quelque chose qu'il ne faut pas oublier.

[Français]

Le sénateur Champagne : On m'a interpellée à quelques occasions, alors je me sens tout à fait obligée de faire partie du débat. Vous aviez raison en disant que lorsque nous avons étudié ce projet de loi la dernière fois et dans l'autre endroit, j'étais contre, et probablement pour les mêmes raisons, ou à peu près, que celles que vient d'énoncer le sénateur Eaton. Je me suis ravisée, mais comme je l'ai dit dans mon dernier discours au Sénat, je trouve quand même qu'il y a certaines choses dans ce petit projet de loi, qui est très simple, qui manquent. J'y ai travaillé beaucoup. Il serait important, par exemple, de dire de quelle façon on va reconnaître cette journée. Il y a plusieurs façons et plusieurs possibilités.

J'aimerais vous soumettre une possibilité d'amendement. Peut-être verra-t-on, une fois que ce projet arrivera à l'autre endroit, que les choses se passent encore plus rapidement. C'est le souhait du sénateur Grafstein, j'en suis bien consciente comme vous tous. Voici ce que je suggérerais comme amendement.

[Traduction]

Le premier amendement vise le préambule, après la ligne 15.

Le président : Pourrions-nous l'examiner plus tard, sénateur, au moment de l'étude article par article? Vous y présenterez la motion officielle. Vous pouvez tout de même nous donner un aperçu de ce que vous aimeriez faire pour savoir ce qu'en pense le sénateur Grafstein. Par contre, nous examinerons votre amendement pendant l'étude article par article.

Le sénateur Champagne : Sénateur Grafstein, je propose qu'on inscrive immédiatement la date du 15 novembre dans le préambule. À l'article 2, je suggère une façon de reconnaître la

Philanthropy Day should be declared and suggest something that could be done. Those are the two amendments that I will suggest, when the time comes.

I would like to return to the volunteer week. It started during the war to recognize the contribution of women on the home front during the war. That is when we first started it.

When we do celebrate this day — as I hope that we will and that it will become an official day as we should encourage people to give of their money and their time — it also important to say thank you to people who have given their money and time. I think that we can also use this as a thank you to those people who have given throughout the year. There are ways that we can make this work quickly, if you are willing to help me.

Senator Grafstein: I look forward to anything that the senator thinks would improve the bill and facilitate an approval on the other side. I am certainly open-minded about any changes. Frankly, I welcome them.

I disagree with the senator's second point, but it is up to the committee to decide. I believe that if you give of your money and time, that is good enough for me. In other words, I thank myself when I give of my time and my money.

My wife certainly gives her time and money, and she cringes when people thank her for that. She thinks that her reward is the action itself. I come from a faith that has a hierarchy of eight forms of giving. The highest form of giving is the anonymous gift of either time or energy, where you are thanked by the act itself.

Having said that, if the senator can make some suggestions to the bill that would deal with her approach to this, I have no problem with that.

[*Translation*]

Senator Champagne: You can rest assured, Senator Grafstein, that that is not part of the amendment that I am proposing. I am merely trying to come up with a definition, a meaning for "Philanthropy Day." However, this is not part of what I was proposing earlier. There is no need for you to be concerned.

[*English*]

Senator Mercer: Thank you for indulging me today. While I am not a member of the committee, I have great interest in this bill.

Senator Champagne's suggestion of adding the November 15 date in the bill is probably a very positive one.

Senator Grafstein: It is in the bill, section 3.

Senator Mercer: Senator Champagne wants to put it in the preamble. In about 18 communities across the country, there are already celebrations that happen on November 15. In some provinces, it happens in multiple cities.

Journée nationale de la philanthropie. Ce sont donc les deux amendements que j'aimerais présenter, lorsque le moment sera venu.

J'aimerais revenir à la Semaine de l'action bénévole. On l'a instituée il y a longtemps pour reconnaître la contribution des femmes sur le front intérieur durant la guerre.

Lorsque nous célébrerons cette journée — et j'espère que cette journée officielle encouragera les gens à donner de leur argent et de leur temps —, il sera également important de remercier ceux qui ont fait leur part. Je pense que cette journée sert aussi à témoigner notre reconnaissance envers ceux qui ont donné tout au long de l'année. Nous pourrions donc modifier rapidement le projet de loi en conséquence, si vous acceptez de m'aider.

Le sénateur Grafstein : Honnêtement, je suis ouvert à tous les changements susceptibles d'améliorer le projet de loi et de faciliter son approbation à l'autre endroit.

Cependant, je ne suis pas d'accord sur la deuxième proposition du sénateur, mais ce sera au comité de décider. Quand je fais don de mon temps et de mon argent, il me semble que cela me comble suffisamment. Autrement dit, je n'ai pas besoin qu'on me remercie pour mes gestes.

Mon épouse donne certes de son temps et de son argent, et elle n'aime pas que les gens la remercient pour ce qu'elle fait. Elle considère que le bénévolat, c'est d'abord un don à soi-même. Je crois qu'il existe une hiérarchie de huit formes de don. Le don le plus grand est, à mon avis, le don anonyme de temps ou d'énergie, puisqu'on trouve uniquement la récompense dans l'action accomplie.

Cela dit, si le sénateur veut présenter des amendements au projet de loi dans cette optique, je n'y vois pas d'inconvénient.

[*Français*]

Le sénateur Champagne : Rassurez-vous, sénateur Grafstein, cela ne fait pas partie de l'amendement que je compte proposer. J'essaie tout simplement de trouver une définition, un sens à la Journée de la philanthropie, mais cela ne fait pas partie de ce que je voulais proposer tout à l'heure. Ne craignez rien.

[*Traduction*]

Le sénateur Mercer : Je vous remercie de me permettre de participer à cette séance. Bien que je ne sois pas membre du comité, je m'intéresse beaucoup à ce projet de loi.

Comme le sénateur Champagne l'a proposé, je trouve que l'ajout de la date du 15 novembre dans ce projet de loi est une excellente idée.

Le sénateur Grafstein : La date figure déjà à l'article 3 du projet de loi.

Le sénateur Mercer : Le sénateur Champagne souhaite qu'on l'indique dans le préambule. Dans près de 18 collectivités partout au pays, il y a déjà des célébrations qui se tiennent le 15 novembre. Dans certaines provinces, cela touche plusieurs villes.

I refer colleagues — and I will be speaking about it this afternoon in the chamber — to the Special Committee on Aging. In our report that was tabled a week ago, we talked about the 12 million Canadians who contribute about 2 billion hours of volunteer time each year.

In our report, we concentrate on the aging side of that. However, we also recommended — and this goes to something that Senator Champagne indicated in her previous speech — that there be a further study on volunteers in Canada, indeed perhaps a special Senate committee on volunteerism. I think that is a recommendation that all of us can pursue.

The other quick issue is that when we finished this the last time and we moved it over to the House, not only did we have all-party support, it was actually on the agenda for the very final day of the session. We had all-party agreement. Then when the Speaker of the House asked if he had unanimous consent, some member of Parliament who had not been paying attention to what his colleagues were doing said no.

The member did not intend for the bill not to pass, but once that person had said that, you could not put the toothpaste back in the tube. We were that close to getting the bill passed. We had support from all four parties.

The celebration is already going on. This will be the icing on the cake and will draw attention in all of those communities where we do not have those celebrations, is that correct?

Senator Grafstein: Yes. Sometimes senators do not understand their own power. Our power is the ability to change words into law. Once you change a word into a law, it takes on a deeper significance, because Canadians are very active citizens. They believe in the law. When Parliament opines, it moves something from debate to acceptability.

This is a horrendous example, but I use it. We had tremendous debate in this country about the Charter. Some corners of the country were against it — not just Quebec, but other corners of the country; other premiers were against it.

After it passed into law, the Charter is now, under the last polls I have seen, the most acceptable institution in Canada. About 88 per cent of the Canadian public believe in the Charter. In Quebec, it went from 44 per cent or 38 per cent up to over 80 per cent. It was the same in places like Manitoba, where there was opposition to it.

The very fact that Parliament opines and passes a law automatically elevates it into a higher order of acceptance, and gives it credibility and legitimacy. Law is important.

I was asked by some members opposite to change this from this bill to a declaration. That is why I said no. A declaration is a moment in time; a law is permanent.

The Chair: That completes my list of speakers and questioners. If there is nothing further in that regard, we can proceed to clause-by-clause consideration.

Je renvoie mes collègues — et je vais en parler cet après-midi au Sénat — au Comité spécial sur le vieillissement. Dans le rapport que nous avons déposé il y a une semaine, nous avons parlé des 12 millions de Canadiens qui consacrent chaque année près de deux milliards d'heures à des activités bénévoles.

Notre rapport était surtout axé sur le vieillissement. Cependant, nous avons aussi recommandé — et cela revient à ce qu'a dit le sénateur Champagne dans son discours — de mener une étude sur les bénévoles au Canada et même peut-être de former un comité spécial sur le bénévolat. Je pense que c'est une recommandation que nous pourrions tous faire.

Par ailleurs, la dernière fois que nous avons présenté ce projet de loi à la Chambre, non seulement tous les partis y étaient favorables, mais le projet de loi était également inscrit à l'ordre du jour de la dernière journée de séance. Nous avions le soutien de tous les partis. Par la suite, lorsque le Président de la Chambre a demandé s'il avait le consentement unanime, un député qui ne portait pas attention à ce que faisaient ses collègues a répondu que non.

Le député en question n'avait pas l'intention d'empêcher que le projet de loi soit adopté, mais une fois qu'il s'est prononcé, on ne peut plus recoller les pots cassés. Nous étions sur le point d'adopter le projet de loi. Nous avions l'accord des quatre partis.

Il y a déjà des célébrations qui ont lieu. Nous allons donc attirer l'attention sur toutes ces autres collectivités où on ne célèbre pas, n'est-ce pas?

Le sénateur Grafstein : Absolument. Parfois, les sénateurs ne comprennent pas leur pouvoir. Nous avons la capacité de changer des mots en loi. Lorsque nous adoptons une loi, les mots prennent toute leur importance, puisque les Canadiens sont des citoyens très actifs. Ils croient en la loi. Lorsque le Parlement promulgue une loi, on passe du débat à l'acceptabilité.

Je sais que c'est un exemple épouvantable, mais je vous le donne quand même. Nous avons énormément débattu de la Charte dans ce pays. Certaines provinces, comme le Québec, entre autres, s'y opposaient.

Selon les derniers sondages que j'ai lus, depuis son adoption, la Charte est devenue l'institution la plus acceptable au Canada. Près de 88 p. 100 de la population canadienne croit en la Charte. Au Québec, on est passé de 44 ou 38 p. 100 à plus de 80 p. 100. C'est la même chose dans des provinces comme le Manitoba, où on n'y était pas favorable.

Lorsque le Parlement adopte une loi, cela fait automatiquement augmenter le taux d'acceptation et donne beaucoup plus de crédibilité et de légitimité aux mots. Les lois sont importantes.

Certains membres de l'opposition m'ont demandé de changer ce projet de loi en déclaration. C'est la raison pour laquelle j'ai refusé. Une déclaration, c'est ponctuel, tandis qu'une loi, c'est permanent.

Le président : Il n'y a plus d'autres intervenants sur ma liste. Par conséquent, si vous n'avez plus rien à ajouter, nous pourrions procéder à l'étude article par article.

Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-217?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: I will go through the normal process. We are now distributing the amendments that Senator Champagne wishes to move, which she mentioned previously. By my calculation, they will come under “shall clause 2 carry,” when I get to that part. That is one of them.

The other one is “shall the preamble carry.” That is where the second one would arise. Is that correct? They are just being distributed now.

Senator Mercer: It would be the opposite. The first one is in the preamble.

The Chair: Yes, but according to the ritual of adopting a bill, they come up in that order. Here is the standard procedure for adoption of a bill. The first part of it is: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried. Shall the preamble stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause one, which contains the short title, stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 2 carry? That is where the first amendment comes into play.

Clause 2 states:

Throughout Canada, in each and every year, the 15th day of November shall be known as “National Philanthropy Day”.

Senator Champagne: The amendment states:

The Minister of Canadian Heritage and Official Languages shall make a declaration that the 15th day of November in each and every year be recognized throughout Canada as “National Philanthropy Day.”

The Chair: The amendment states:

The Minister of Canadian Heritage and Official Languages shall make a declaration that the 15th day of November in each and every year be recognized throughout Canada as “National Philanthropy Day.”

That is the suggested mechanism for implementing the act. It is still an act but it would be implemented by the minister on that day.

Is there any discussion of that amendment?

Plait-il au comité d'entreprendre l'étude article par article du projet de loi S-217?

Des voix : Oui.

Le président : Je vais suivre la procédure normale. Nous sommes en train de distribuer les amendements dont le sénateur Champagne a parlé plus tôt. Si j'ai bien compris, l'un d'eux concerne l'article 2. Nous l'examinerons lorsque nous serons rendus là.

L'autre vise le préambule. Est-ce exact? Nous vous les distribuons.

Le sénateur Mercer : En fait, c'est plutôt l'inverse. Le premier amendement concerne le préambule.

Le président : Oui, mais selon le rituel, ils arrivent dans cet ordre. C'est la procédure habituelle pour adopter un projet de loi. Voici donc ma première question : l'étude du titre est-elle reportée?

Des voix : Oui.

Le président : D'accord. L'étude du préambule est-elle reportée?

Des voix : Oui.

Le président : D'accord.

L'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé, est-elle reportée?

Des voix : Oui.

Le président : D'accord.

L'article 2 est-il adopté? C'est là où le premier amendement entre en jeu.

L'article 2 se lit comme suit :

Le 15 novembre de chaque année est, dans tout le Canada, désigné comme « Journée nationale de la philanthropie ».

Le sénateur Champagne : Mon amendement se lit comme suit :

Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles doit faire une déclaration reconnaissant le 15 novembre de chaque année comme la « Journée nationale de la philanthropie » dans tout le Canada.

Le président : Le sénateur propose donc que :

Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles doit faire une déclaration reconnaissant le 15 novembre de chaque année comme la « Journée nationale de la philanthropie » dans tout le Canada.

Il s'agit du mécanisme proposé pour mettre la loi en application. Ce serait quand même une loi, mais celle-ci serait mise en œuvre par le ministre ce jour-là.

Souhaitez-vous en discuter plus longuement?

Senator Champagne: It would also allow for a little publicity. When a declaration is made it makes the bill special. This is the suggestion that I have put forward. The bill will remain intact but will also have the minister make something special of it.

Senator Cordy: I have never seen this in a bill before. I have never seen a minister make a declaration to enact the bill. That would be automatic, would it not?

The Chair: The act would be in place. It states that day is National Philanthropy Day. What is being suggested is that the minister makes a declaration to that effect.

Senator Pépin: Yes, shall have to make a statement.

The Chair: It says that it replaces lines 4 to 26. I am looking at a bill that does not have line numbers. I take it that it is a replacement for this?

Senator Champagne: For clause 2 of the bill.

The Chair: Does that then put it into the hands of the minister?

Senator Cordy: I wonder why what is currently in the bill would not be sufficient. If you can answer the question for me, that is fine. I have never seen that before and I do not know the necessity for it.

The Chair: If this was done in addition to this wording, but you are not suggesting that, you are suggesting it as a replacement.

Senator Cordy: I have just never seen that before and I do not see the necessity of it. If we pass the bill, then November 15 is National Philanthropy Day. I do not see the necessity for saying that the minister would make a declaration. If the minister wants to speak afterwards, when the bill is passed, that would be a wonderful idea. Maybe others have seen this in a bill before; I have not.

The Chair: I think the concern is what are the implications or ramifications. This is the first time we have seen it. We can vote on it or defer it, if you want to get more information on the ramifications of the substituting of those words?

Senator Mercer: I like the idea of the minister being involved but it seems that it is redundant when the bill itself declares November 15 National Philanthropy Day. It would be obvious to me that the Minister of Canadian Heritage should be excited about that and should do something about it. To put it in the bill seems to be redundant.

The Chair: An alternative would be to move part of it as an addition, the underlined part. You could leave the wording as it is and say “and that the Minister of Canadian Heritage and Official Languages shall make a declaration to that effect.”

Senator Mercer: That makes sense.

Le sénateur Champagne : Cela permettrait également de faire un peu plus de publicité autour de cette journée. Lorsqu'on fait une déclaration, cela rend le projet de loi spécial. C'est pourquoi j'ai fait cette proposition. Le projet de loi demeurera intact, mais le ministre lui accordera un traitement spécial.

Le sénateur Cordy : Je n'ai jamais vu cela auparavant. Je n'ai jamais vu un ministre faire une déclaration pour promouvoir un projet de loi. Cela ne se ferait-il pas automatiquement?

Le président : La loi serait en place et reconnaîtrait la Journée nationale de la philanthropie. On propose simplement ici que le ministre fasse une déclaration à cet effet.

Le sénateur Pépin : Effectivement, le ministre devrait faire une déclaration.

Le président : L'amendement vise à remplacer les lignes 26 à 28. Le projet de loi que j'ai en main n'a pas les lignes numérotées. Qu'est-ce que cela remplace exactement?

Le sénateur Champagne : L'article 2 du projet de loi.

Le président : J'imagine qu'on confierait ainsi la responsabilité au ministre, n'est-ce pas?

Le sénateur Cordy : Je me demande pourquoi le libellé actuel ne suffit pas. J'aimerais que vous répondiez à cette question. Je n'ai jamais vu cela auparavant et je n'en vois pas la nécessité.

Le président : Nous pourrions ajouter votre amendement au libellé actuel, mais vous proposez plutôt de le remplacer.

Le sénateur Cordy : On n'a jamais fait cela auparavant et je n'en vois pas du tout la nécessité. Si nous adoptons le projet de loi, nous désignons le 15 novembre comme la Journée nationale de la philanthropie. Il n'est pas nécessaire de préciser que le ministre va faire une déclaration à cet effet. N'empêche que si le ministre souhaite le faire, après l'adoption du projet de loi, ce serait une excellente idée. D'autres membres ont peut-être déjà vu cette procédure dans un projet de loi; mais ce n'est pas mon cas.

Le président : Je pense qu'on s'inquiète de l'incidence que cela pourrait avoir. C'est la première fois que nous voyons cela. Nous pourrions voter sur l'amendement ou le mettre de côté, si vous souhaitez obtenir plus de renseignements sur les répercussions possibles. Qu'en pensez-vous?

Le sénateur Mercer : Je suis en faveur d'une déclaration du ministre, mais il me semble que c'est redondant, surtout lorsque le projet de loi lui-même désigne le 15 novembre comme la Journée nationale de la philanthropie. À mon avis, il est évident que le ministre du Patrimoine canadien en sera très enthousiaste et souhaitera annoncer l'événement. Il serait redondant, à mon avis, de l'inscrire au projet de loi.

Le président : Une autre solution serait de modifier l'article par adjonction du passage souligné. Nous pourrions ainsi conserver le libellé tel quel et ajouter « et le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles doit faire une déclaration à cet effet ».

Le sénateur Mercer : Ce serait logique.

The Chair: Do you want to do it that way? That way you keep the bill as it is and then you add on “shall make a declaration to that effect.” In other words, the words that are underlined.

Senator Cook: Would the Library of Parliament researcher have an opinion on this, or the clerk of the committee?

The Chair: They do not deal with the legal aspects of these things, just with policy.

Senator Cook: I would like conformity of legislation. Senator Cordy says that she has never seen it before in a bill.

Senator Cordy: Have you ever seen it before?

Senator Cook: I would like to have someone’s opinion.

Senator Cordy: Have you seen it before?

Senator Cook: No, I have never seen it before but I also have no problem of taking that out and putting this amendment in.

Senator Eaton: Are we saying that the Minister of Canadian Heritage and Official Languages shall make a declaration every single year?

The Chair: Yes.

Senator Cordy: Yes.

Senator Callbeck: Yes.

Senator Eaton: If so, that advertises it. It promotes it, if anything.

The Chair: Yes, but the problem comes in striking out the words that are here. Some people, including myself, are not sure about the implication of striking out the words that are there. If you left the words that are there and added on “the Minister of Canadian Heritage and Official Languages shall make a declaration to that effect,” then I think you can be safer on that.

Senator Grafstein: Do you want my comments?

The Chair: If you want to comment, please do so.

Senator Grafstein: I have no objection to the latter suggestion which is you make it clear that it is the law and then you add clause 3 “the minister shall make a declaration,” as well, so you have both. I think the purpose is to depoliticize this, not to politicize it. I accept what Senator Eaton says that if this adds more beef to the matter you have the better of two worlds. There is a clear declaration of law and it then compels the minister of the day to deal with it.

My suggestion is to leave clause 2 as it is and then add clause 3, which would state “the minister shall make a declaration,” so we have both so it is clear. One is not diminished by the other and people can choose what they want.

Le président : Souhaitez-vous procéder ainsi? De cette façon, on conserve le projet de loi tel quel, puis on ajoute « doit faire une déclaration à cet effet ». Autrement dit, on ajoute le passage souligné.

Le sénateur Cook : Pourrions-nous connaître l’avis de l’analyste de la Bibliothèque du Parlement ou du greffier du comité?

Le président : Ils ne traitent pas des aspects juridiques; seulement de la politique.

Le sénateur Cook : J’aimerais simplement m’assurer que c’est conforme. Le sénateur Cordy dit qu’il n’a jamais vu cela auparavant dans un projet de loi.

Le sénateur Cordy : Avez-vous déjà vu cela?

Le sénateur Cook : J’aimerais avoir un autre avis.

Le sénateur Cordy : Avez-vous déjà vu cela auparavant?

Le sénateur Cook : Non, mais je n’ai aucune objection à ce qu’on remplace le libellé par l’amendement dont nous sommes saisis.

Le sénateur Eaton : Propose-t-on que le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles fasse une déclaration chaque année?

Le président : Oui.

Le sénateur Cordy : Tout à fait.

Le sénateur Callbeck : Absolument.

Le sénateur Eaton : En fait, si c’est le cas, cela nous permettrait de faire plus de publicité.

Le président : Oui, mais le problème réside dans la suppression du libellé actuel. Certains, dont moi, ne sont pas sûrs quant à l’incidence que cela pourrait avoir. Je pense que ce serait plus prudent de laisser le libellé tel quel, puis d’ajouter « le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles doit faire une déclaration à cet effet ».

Le sénateur Grafstein : Puis-je vous donner mon opinion là-dessus?

Le président : Si c’est ce que vous voulez, allez-y.

Le sénateur Grafstein : La dernière proposition ne me pose aucun problème. On désigne clairement cette journée en vertu de la loi, puis on ajoute un troisième article concernant la déclaration du ministre. Je pense que le but n’est pas de politiser, mais plutôt de dépolitiser tout cela. Tout comme le sénateur Eaton, je conviens qu’en étoffant le projet de loi, on a le meilleur des deux mondes. La loi institue officiellement la journée, puis on oblige le ministre du jour à le déclarer.

Je propose donc de laisser l’article 2 tel quel, puis d’ajouter un article 3 selon lequel « le ministre doit faire une déclaration », pour que ce soit clair. Leur importance n’est donc pas diminuée. Les gens en font ensuite ce qu’ils en veulent.

The Chair: I have on the floor the amendment of Senator Champagne and I have a subamendment to that amendment that suggests that, instead of deleting what is there in clause 2 we add this as clause 3. I will take that subamendment first, if honourable senators are ready for that.

All those in favour of the subamendment, which is to add it on as clause 3?

Senator Raine: I have a question, because you say “the Minister of Canadian Heritage and Official Languages,” over the years departments change names and ministers change names.

Senator Mercer: It will change to whatever they have changed the title to.

Senator Grafstein: Whenever they change a department, they come in with a bill which is called “consequential amendments” and they will then take the word and change it automatically in all applicable statutes. It happens over and over again.

Senator Mercer: We cannot anticipate what the name will be.

Senator Eaton: Does the minister announce other holidays ahead of time?

Senator Grafstein: All the time.

Senator Eaton: This is just common knowledge, then.

Senator Grafstein: It is exactly what you say. It compels the minister to do more than just ignore it.

Senator Eaton: Does the minister announce National Volunteer Week, for instance?

The Chair: Yes, the minister makes that announcement.

Senator Cordy: When I read it here, it says that he shall declare it one time. Are we saying it should be every year?

The Chair: It says in “each and every year.”

Senator Cordy: Yes, but the declaration is the “15th day in November in each and every year.” It is not saying that he announces it in each and every year. There is a difference, but it does not matter to me.

The Chair: It says the following:

The Minister of Canadian Heritage and Official Languages shall make a declaration that the 15th day of November in each and every year be recognized throughout Canada as “National Philanthropy Day”.

That covers it.

Senator Grafstein: Nothing prevents him from doing it each and every year.

The Chair: I would think that is the intent here, and they would understand it that way. It does not change clause 2. That becomes clause 3.

All those in favour? Contrary, if any?

That is carried.

Le président : Nous sommes donc saisis d’un sous-amendement à l’amendement du sénateur Champagne. On y propose d’ajouter un article 3 plutôt que de supprimer l’article 2. Si les honorables sénateurs le veulent bien, je vais mettre la question aux voix.

Tous ceux qui sont pour le sous-amendement?

Le sénateur Raine : Vous précisez « le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles », alors que le nom des ministères et, par le fait même, des ministres, change avec le temps. J’ai donc une réserve à ce sujet.

Le sénateur Mercer : Le nom sera modifié en conséquence.

Le sénateur Grafstein : Chaque fois qu’un ministère change de nom, on propose ce qu’on appelle des « modifications corrélatives » afin que toutes les lois visées soient automatiquement modifiées. Cela arrive très souvent.

Le sénateur Mercer : Nous ne pouvons pas savoir d’avance le nom qu’on lui donnera.

Le sénateur Eaton : Le ministre annonce-t-il d’autres jours de fête?

Le sénateur Eaton : Tout le temps.

Le sénateur Eaton : C’est donc une pratique courante.

Le sénateur Grafstein : Exactement. On exige donc que le ministre fasse un peu plus que simplement l’ignorer.

Le sénateur Eaton : Le ministre annonce-t-il la Semaine nationale de l’action bénévole, par exemple?

Le président : Absolument.

Le sénateur Cordy : Quand je lis la disposition, je comprends que le ministre ne fait qu’une seule déclaration. Voulons-nous qu’il le déclare tous les ans?

Le président : On retrouve les termes « chaque année ».

Le sénateur Cordy : Effectivement, mais on a indiqué « le 15 novembre de chaque année », sans préciser que le ministre l’annonce chaque année. Il y a une nuance, qui ne me pose cependant pas problème.

Le président : Voici le libellé :

Le ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles doit faire une déclaration reconnaissant le 15 novembre de chaque année comme la « Journée nationale de la philanthropie » dans tout le Canada.

Il n’y a plus d’ambiguïté.

Le sénateur Grafstein : Rien ne l’empêche de le faire chaque année.

Le président : Je pense que c’est l’intention visée et que c’est ainsi qu’on le comprendra. Cela ne modifie pas l’article 2, qui devient l’article 3.

Quels sont ceux qui sont pour? Y en a-t-il qui sont contre?

L’amendement est adopté.

Shall clause 2, carry as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Now we will do the preamble, and that is the other motion from Senator Champagne. It says:

(a) adding after line 14 on page 1 the following:

Whereas through the dedicated work of caring individuals and organizations, November 15th has come to be known throughout Canada as National Philanthropy Day;

(b) replacing lines 17 and 18, on page 1 with the following:

giving by recognizing National Philanthropy Day;

Therefore, the words would be the following: “Whereas it is important to honour all Canadians who demonstrate the spirit of giving by recognizing National Philanthropy Day . . .”

How do you feel about that? I do not think that is a major change. It gets that “whereas” about November 15.

I am not sure of the purpose behind the second one, Senator Champagne.

Senator Champagne: We can say, at least, that we did not pick November 15 out of a hat; it “has come to be known throughout Canada as,” and so on.

The Chair: I am not asking about that one; that one is clear. I am asking about the next one, (b). What is the purpose behind that amendment?

Senator Champagne: It already existed in a way, but there was nothing official about it. Now we are recognizing National Philanthropy Day.

The Chair: That is the purpose of the act. We are taking out the words, “creating a national day of recognition of their efforts,” and putting in the words, “giving by recognizing National Philanthropy Day.”

Senator Raine: It is just a recognition that many people have already been doing this, and it would seem heavy handed for government to come in and create a day that is already in existence in many areas. It makes it official by recognizing it as opposed to creating it. Others have created it.

The Chair: Are you ready for to question, or do you have any more questions or comments about these two amendments? They do not appear to be substantive amendments. They tidy it up, so I

L'article 2 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Passons maintenant au préambule. Le sénateur Champagne a présenté l'amendement suivant :

a) par adjonction après la ligne 15, page 1, de ce qui suit :

que grâce au dévouement de personnes et d'organisations généreuses, le 15 novembre est connu dans tout le Canada comme la Journée nationale de la philanthropie;

b) par substitution, aux lignes 18 à 20, page 1, de ce qui suit :

leur générosité, en reconnaissant la Journée nationale de la philanthropie;

Le libellé serait donc le suivant : « Qu'il est important de rendre hommage à tous les Canadiens qui se démarquent par leur générosité, en reconnaissant la Journée nationale de la philanthropie [...] »

Qu'en pensez-vous? À mon avis, ce n'est pas une modification importante. On précise dans ce paragraphe du préambule qu'il s'agit du 15 novembre.

Je ne saisis pas bien ce qui justifie la deuxième partie de l'amendement, sénateur Champagne.

Le sénateur Champagne : Nous pouvons dire au moins que nous n'avons pas choisi le 15 novembre au hasard. On apporte entre autres une précision avec l'expression « est connu dans tout le Canada ».

Le président : Ce n'est pas de cette partie-là de l'amendement que je vous parle. Elle n'est pas ambiguë. C'est du paragraphe b) dont il s'agit. Qu'est-ce qui le justifie?

Le sénateur Champagne : C'était implicite, mais il n'y avait rien d'officiel. Maintenant, on reconnaît la Journée nationale de la philanthropie.

Le président : C'est l'objet même du projet de loi. Nous remplaçons « instituant une journée nationale de reconnaissance de leurs efforts » par « leur générosité, en reconnaissant la Journée nationale de la philanthropie ».

Le sénateur Raine : Il s'agit simplement de reconnaître que de nombreuses personnes se démarquent par leur générosité, et le gouvernement pourrait sembler cavalier s'il décidait d'instituer une journée qui est déjà reconnue par d'autres. On emploie « reconnaître » de préférence à « instituer ». D'autres ont déjà institué une telle journée.

Le président : Sommes-nous prêts à mettre la question aux voix ou y a-t-il d'autres questions ou observations à propos de ces deux amendements? Ce ne sont pas des amendements de fond, mais je

should not say they are not substantive. They do not appear to detract from any of the provisions in here.

Are you ready for the question?

First of all amendment (a), adding to line 14 as you see it there, is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried; and amendment (b), is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall the preamble as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the bill as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Does the committee wish to consider appending observations to the report? No?

Is it agreed that I report this bill as amended with no observations to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

That is the end of it. We have dealt with National Philanthropy Day, Bill S-217, and thank you very much, Senator Grafstein.

Senator Grafstein: Mr. Chair and members of the committee, God thanks you; she really appreciates your work.

The Chair: We will move on to Bill S-210, An Act respecting World Autism Awareness Day.

I invite Senator Munson, who is the sponsor of the bill, to join us at the table together with other people that we have slated to speak: Ms. Mawlam, Mr. Bortolotti, Ms. Provost and Ms. Lanthier.

I should explain to the new members of the committee that the subject of autism is not a strange subject to this committee. A couple of years ago, we dealt with an autism study at the committee. We put out a report on this subject, after hearing from many people involved in the community. The report was published in March 2007 in the first session of the Thirty-ninth Parliament and was called, *Pay Now or Pay Later: Autism Families in Crisis*, and a number of recommendations were made at that time. We submitted the report to the Senate. It was adopted by the Senate and submitted to the government for consideration.

Today, we are dealing with autism once again, but this time in the context of a World Autism Awareness Day.

ne devrais peut-être pas m'exprimer ainsi étant donné qu'ils apportent des précisions. Ils ne semblent pas modifier l'essence de ces dispositions.

Sommes-nous prêts à mettre la question aux voix?

Premièrement, l'amendement concernant la ligne 15 et le paragraphe a) est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté. L'amendement concernant le paragraphe b) est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Le préambule modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le projet de loi modifiée est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Souhaitez-vous ajouter des observations au rapport? Non?

Puis-je faire rapport du projet de loi modifié au Sénat sans aucune observation?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Nous avons terminé l'étude du projet de loi S-217 sur la Journée nationale de la philanthropie. Merci beaucoup, sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein : Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité, Dieu vous remercie. Elle vous est vraiment reconnaissante de votre travail.

Le président : Nous passons maintenant au projet de loi S-210, Loi instituant la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme.

J'invite maintenant le sénateur Munson, parrain du projet de loi, à se joindre à nous avec les autres personnes qui sont censées prendre la parole : Mme Mawlam, M. Bortolotti, Mme Provost et Mme Lanthier.

Je devrais expliquer aux nouveaux membres du comité que ce n'est pas la première fois que nous abordons la question de l'autisme. Il y a quelques années, nous avons mené une étude à ce sujet. Nous avons rédigé un rapport après avoir entendu les nombreux intervenants. Le rapport a été publié en mars 2007, lors de la première session de la 39^e législature. Il s'intitulait : *Payer maintenant ou payer plus tard — Les familles d'enfants autistes en crise*. Il contenait plusieurs recommandations. Nous avons présenté le rapport au Sénat, qui l'a adopté et soumis à l'examen du gouvernement.

Nous abordons encore aujourd'hui l'autisme, mais cette fois-ci sous l'angle de la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme.

Senator Munson is from Ontario and also New Brunswick. He originated the resolution with respect to the this committee's study on autism in the Thirty-ninth Parliament, and he is the sponsor of this bill.

Hon. Jim Munson, sponsor of the bill: Thank you, chair, and senators. It is wonderful to be here on this long and arduous voyage, but it is all worthwhile. It is great to be here with leaders in the autistic community. We are speaking with a voice that we hope will resonate across the country and that action will take place.

[Translation]

I am very pleased to be here today. I feel as if I have embarked on a very long journey and that this is an important stop along the way.

[English]

As the sponsor of Bill S-210, An Act respecting World Autism Awareness Day, today is the culmination of work I started shortly after being appointed to the Senate. For the last four years, working on behalf of people with autism, autism spectrum disorder, or ASD, and their families has given me a sense of focus that has enriched my experience as a senator with meaning and purpose.

I will not spend my limited time today going over the facts of autism — the growing number of affected children and families, the urgent need for services and support and the inequities that exist across the country. Many of you already know these facts from the inquiry this committee conducted in March 2007, which resulted in the Senate report, *Pay Now or Pay Later: Autism Families in Crisis*.

We all worked hard and learned a great deal during that inquiry. There are still many recommendations in the report that need to be put in place. Today we are here to talk about World Autism Awareness Day and why Canada should have a law to mark April 2 as the day we recognize it.

It is quite simple. We need this day because we need to raise awareness. We need to provide opportunities for Canadians to come together around a common cause. Autism is a condition that affects families everywhere, in big cities and small towns from Newfoundland and Labrador, to the North and all the way to Tofino and the Queen Charlotte Islands. To have a national day we recognize that ASD is a national problem, and we validate the people who have autism, who love people with autism, who care for people with autism, and who work on behalf of people with autism — people like the other witnesses this morning.

Le sénateur Munson vient de l'Ontario, mais il est né au Nouveau-Brunswick. Il est l'auteur de la résolution présentée lors de la 39^e législature pour demander l'étude sur l'autisme. Il est également le parrain du projet de loi.

L'honorable Jim Munson, parrain du projet de loi : Merci, monsieur le président. Merci, mesdames et messieurs les sénateurs. Je suis ravi d'être parmi vous après tous ces efforts ardues qui ont dû être déployés, mais le jeu en valait la chandelle. Je suis heureux de comparaître avec les chefs de file en matière d'autisme. Nous espérons que notre message trouvera un écho dans l'ensemble du pays et qu'il en résultera des mesures concrètes.

[Français]

Je suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui. J'ai l'impression que je fais un très long voyage et cette journée est un arrêt important sur mon chemin.

[Traduction]

À titre de parrain du projet de loi S-210, Loi instituant la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme, je vois aujourd'hui l'aboutissement du travail que j'ai entrepris peu de temps après avoir été nommé au Sénat. J'ai pu mettre de l'ordre dans mes priorités et donner un sens à mon travail de sénateur grâce à ce que j'ai accompli au cours des quatre dernières années pour le compte des gens atteints d'autisme ou du trouble du spectre autistique, le TSA, ainsi que pour le compte de leurs familles.

Je n'emploierai pas le peu de temps dont je dispose aujourd'hui pour faire un rappel des faits concernant l'autisme — le nombre croissant d'enfants et de familles touchés, le besoin urgent de services et de soutien ainsi que les inégalités dans l'ensemble du pays. Bon nombre d'entre vous sont déjà au courant grâce à l'étude qui a été effectuée par le comité en mars 2007, étude qui a débouché sur le rapport présenté au Sénat et intitulé *Payer maintenant ou payer plus tard — Les familles d'enfants autistes en crise*.

Nous avons tous travaillé fort au cours de cette étude et nous en avons appris beaucoup. Bien des recommandations du rapport n'ont pas encore été mises en œuvre. Nous sommes ici aujourd'hui pour parler de la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme et expliquer pourquoi le Canada devrait adopter une loi pour que le 2 avril soit désigné à cette fin.

Les raisons sont assez simples. Il faut instituer une telle journée pour sensibiliser davantage les gens à cette question. Il faut donner aux Canadiens l'occasion de faire front commun pour défendre une cause. L'autisme est une maladie qui touche les familles dans les grandes villes comme dans les petites collectivités, de Terre-Neuve-et-Labrador, du Nord, de Tofino, des îles de la Reine-Charlotte et d'ailleurs. En instituant une telle journée, nous soulignons que le TSA est un problème de portée nationale et reconnaissons les personnes qui en sont atteintes, celles qui les aiment, celles qui s'en occupent et celles qui travaillent pour leur compte, comme notamment les autres témoins de ce matin.

One thing we heard during the inquiry into autism was the sense of isolation that people and families with ASD feel. Social isolation is, of course, one of the principal characteristics of autism. This condition also isolates the families and friends around the person with ASD.

A person with ASD requires constant care. This often means that in two-parent families, one person stays at home full time and looks after the child with autism. This parent has a heavy burden and, given the nature of the condition, lives in isolation. Birthday parties, playgroups, play dates, trips to the library or the mall, and even an afternoon in the park can be exhausting and demanding outings. The cost of care, much of which is not covered by provincial programs, may require that the family earner take on a second job. This means more isolation and more family stress. As many of you know, families are breaking apart. The load of ASD is too much to bear alone.

Declaring April 2 World Autism Awareness Day will not change that day-to-day reality. However, I feel strongly that it sends out a message. It says to these children and their families, “You are not alone.” We might never fully understand the isolation that a person with ASD feels, but we can imagine a little of what it might be like — the frustration, fear and anxiety. We can imagine the isolation of the people who care for and love people with ASD. While we have much more to do to help them in a substantive way, as *Pay Now or Pay Later: Autism Families in Crisis* recommends, in the meantime, we can say through World Autism Awareness Day that we care, we are here, we want to help and we want to understand.

The legislative journey for Bill S-210 has been enlightening for me as a senator. I learned that autism is affecting people all over the world. It is estimated that tens of millions have autism worldwide. Countries everywhere are taking action. The Centres for Disease Control and Prevention in the U.S. has declared autism a serious public issue. President Barack Obama promised to appoint what he refers to as an “autism czar” to oversee and coordinate a nationwide response. He promised to build on the Combating Autism Act, which provides \$108 million for research, and he promised full funding for the Individuals with Disabilities Education Act, which would expand funding for life-long services for Americans with ASD.

The day that we can say the Government of Canada is devoting more funding for ASD treatment, services and research will indeed be a happy day and especially the day when we have a national autism strategy to pull together the disparate efforts that exist across the country. A national autism strategy would help us to be more effective and coordinated in our support for families with ASD. In the meantime, like the countries of Bahrain,

Le sentiment d’isolement que ressentent les gens atteints du TSA et leurs familles constitue l’un des aspects qui nous ont été signalés lors de l’étude. Naturellement, l’isolement social est l’une des caractéristiques principales de cette affection. L’autisme isole également la famille et les amis autour de la personne atteinte.

La personne souffrant du TSA nécessite des soins constants. Ainsi, il arrive souvent que, dans d’une famille biparentale, l’un des deux parents reste à la maison pour s’occuper à temps plein de l’enfant autiste. Ce parent assume un lourd fardeau et il vit dans l’isolement à cause de la nature de la maladie. Il peut être exigeant et épuisant de participer à une fête d’anniversaire, à une activité sociale et à une activité scolaire ou de se rendre à la bibliothèque, au centre commercial et même au parc. Le parent qui est sur le marché du travail doit parfois se trouver un deuxième emploi car l’enfant a besoin de soins qui coûtent cher et ne sont pas remboursés par les régimes provinciaux d’assurance-maladie, ce qui entraîne davantage d’isolement et de stress pour la famille. Comme beaucoup d’entre vous le savent, les parents se séparent. Le fardeau du TSA est trop lourd pour être assumé seul.

Désigner le 2 avril sous le nom de « Journée mondiale de sensibilisation à l’autisme » ne changera rien à cette réalité quotidienne, mais véhiculera, j’en suis convaincu, le message suivant à ces enfants et à leurs familles : « Vous n’êtes pas seuls. » Peut-être ne pourrions-nous jamais comprendre parfaitement l’isolement ressenti par une personne atteinte du TSA, mais nous pouvons avoir une petite idée de ce que cela implique : frustration, peur et anxiété. Nous pouvons imaginer l’isolement de ceux et de celles qui s’occupent des autistes et qui les aiment. Comme le recommande le rapport intitulé *Payer maintenant ou payer plus tard — Les familles d’enfants autistes en crise*, nous pouvons en faire beaucoup plus pour les aider d’une façon concrète, mais d’ici là, nous pouvons, en instituant la Journée mondiale de sensibilisation à l’autisme, affirmer que le sort de ces familles nous tient à cœur, qu’elles peuvent compter sur nous pour les aider et que nous voulons comprendre ce qu’elles vivent.

Le processus législatif du projet de loi S-210 a été très instructif pour le sénateur que je suis. J’ai appris que l’autisme n’épargne aucun pays du monde. Des dizaines de millions de personnes en souffriraient. Des mesures sont prises dans divers pays. Aux États-Unis, les Centres for Disease Control and Prevention ont déclaré que l’autisme était une grave question d’intérêt public. Le président Barack Obama a promis de nommer ce qu’il appelle un « grand manitou de l’autisme » pour coordonner les mesures nationales, de donner suite à la Combating Autism Act qui accorde 108 millions de dollars à la recherche et d’accorder aux Américains souffrant du TSA des prestations supplémentaires dans le cadre de la Individuals with Disabilities Education Act pour payer les coûts des services dont ils auront besoin pendant toute leur vie.

Nous pourrions nous réjouir le jour où le gouvernement du Canada consacrerait davantage de fonds au traitement du TSA ainsi qu’à la recherche et aux services, plus particulièrement le jour où nous mettrions en œuvre une stratégie nationale sur l’autisme pour conjuguer tous les efforts déployés dans l’ensemble du pays. Notre soutien accordé aux familles touchées serait plus efficace et mieux coordonné. Dans l’intervalle, nous pouvons

Australia, Spain, Qatar, Panama and 187 other United Nations members, we can recognize April 2 as World Autism Awareness Day.

Last April 2, the Minister of Health issued a press release announcing a ministerial declaration making April 2 World Autism Awareness Day. Certainly, this is a positive development but in no way do I believe that this should take the place of legislation. Passing this bill will mean that a statute will declare April 2 World Autism Awareness Day. A bill, because it is the result of a legislative process, is an expression of Canada's democratic will and values as a nation. It will be the result of consultation, collaboration and listening, as this committee has done, and of careful study and thoughtful debate. A bill will reflect the will of a nation — an act voted upon by legislators who represent the regions and citizens of this country. This bill means much more than the declaration of a single minister.

I hope that committee members will give this bill its full support. I thank you for your attention and consideration and I will be happy to answer any of your questions.

Laurie Mawlam, Executive Director, Autism Canada Foundation: It is an honour and privilege to be here on behalf of the Autism Canada Foundation to speak to Bill S-210, respecting World Autism Awareness Day. When I first read the bill with all of the "Whereas" in the preamble, what came to mind was, "they nailed it." It is brilliantly worded, factually accurate and desperately needed. Designating by law April 2 as World Autism Awareness Day puts a powerful spotlight for attention and awareness to shine on the disorder each year. It will give my organization the opportunity to reflect on where we have come from, where we are today, and where we need to go.

I will touch on three points. First, I will speak to the prevalence of this disorder. It says in the preamble that worldwide the number of diagnoses of autism spectrum disorders is growing. This is true. You need only to look at the past. I will read a couple of quote that I brought with me today. The first is by Leo Kanner, who put autism disorder syndrome in the medical literature in 1943. He wrote:

Since 1938, there have come to our attention a number of children whose condition differs so markedly and uniquely from anything reported so far, that each case merits — and, I hope, will eventually receive — a detailed consideration of its fascinating peculiarities.

He had been watching autism for twenty years when in 1958 he wrote a second paper. Here is a quote from that paper:

The fact that an average not more than eight patients per year (over twenty years) could be diagnosed with reasonable assurance as autistic in the centre serving as a diagnostic

désigner le 2 avril sous le nom de « Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme », comme l'ont fait Bahreïn, l'Australie, l'Espagne, le Qatar, le Panama et 187 autres pays membres des Nations Unies.

Le 2 avril dernier, le ministère de la Santé a publié un communiqué exposant la déclaration de la ministre selon laquelle le 2 avril est la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme. C'est certes là une étape positive, mais je ne crois absolument pas qu'une telle déclaration puisse se substituer à une loi. L'adoption du présent projet de loi fera du 2 avril la « Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme ». Étant le résultat d'un processus législatif, un projet de loi est l'expression de la volonté et des valeurs démocratiques du Canada comme pays. La présente mesure législative sera le fruit de la consultation et de la collaboration auxquelles notre comité a eu recours par le passé. Elle devra également faire l'objet d'un examen exhaustif et d'un débat éclairé. Un projet de loi traduit la volonté d'un pays, et il est adopté par les législateurs qui représentent les citoyens et les régions du pays. Le présent projet de loi a une portée beaucoup plus grande que la déclaration de la ministre.

J'espère que les membres du comité appuieront d'emblée le projet de loi. Je vous remercie de votre attention et je serai heureux de répondre aux questions.

Laurie Mawlam, directrice générale, Autism Canada Foundation : C'est un honneur et un privilège d'être ici pour prendre la parole au nom de l'Autism Canada Foundation au sujet du projet de loi S-210 : Loi instituant la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme. La première fois que j'ai lu le projet de loi avec tous ces « attendus que » du préambule, j'ai pensé : « Ils ont réussi. » Le projet de loi est brillamment libellé, il est exact dans les faits et il s'imposait désespérément pour maintes raisons. La Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme, soit le deuxième jour d'avril comme le prévoit la loi, permet, chaque année, de diriger puissamment les projecteurs sur l'autisme et de sensibiliser la population à cet égard. C'est l'occasion de réfléchir au passé, de faire le point sur le présent et de déterminer où diriger nos pas.

J'aborderai trois points. Premièrement, je traiterai de la prévalence de l'autisme. Comme il est indiqué dans le préambule du projet de loi, le nombre de diagnostics des troubles du spectre autistique, à l'échelle mondiale, ne cesse de croître d'année en année. C'est bien vrai. Il suffit simplement de se pencher sur le passé. Je lirai quelques citations que j'ai sous les yeux. La première est de Leo Kanner, qui a parlé de ce syndrome dans une étude médicale en 1943. Voici ce qu'il a écrit :

Depuis 1938, nous avons rencontré un certain nombre de cas d'enfants dont les thèmes étaient si singulièrement différents de tout ce que nous connaissions jusqu'ici, que chacun de ces cas mérite que l'on étudie en détail ces surprenantes particularités.

Il observait l'autisme depuis 20 ans lorsque, en 1958, il a rédigé une deuxième communication, dont voici une citation :

Le fait qu'au plus huit patients en moyenne par année (pendant plus de 20 ans) pourraient faire l'objet d'un diagnostic d'autisme, raisonnablement sûr, dans un genre de

clearinghouse, speaks to the infrequency of the disease, especially if one considers that they recruit themselves from all over the North American continent.

Prior to 1980, the prevalence was 2 to 5 in 10,000. Where are we today? In 2004, the Centers for Disease Control and Prevention published an “autism alarm” acknowledging the current rate of autism as 1 in 166. Three years later in 2007, the new data released was 1 in 150.

You would expect that at the rate of 1 in 150, we would be doing much more. Why are we not doing more? We hear reasons such as diagnostic substitution in that we are calling it something else. It has always been there. We still have those other disorders and the numbers are not increasing like the numbers for autism spectrum disorder are increasing. Another reason has been: “It is just easier to get the label. I will explain later.” That is not the answer either. It has always been there at that frequency means that there is a horde of undiagnosed individuals throughout the adult population. That is a testable hypothesis that has been tested and found to be untrue.

In the 2009 in the *Journal of Epidemiology*, a respected medical journal, the UC Davis M.I.N.D. Institute looked at the first two reasons. The institute found that the seven-fold to eight-fold increase in the numbers of children born in California since 1990 cannot be explained by the changes in either how the condition is diagnosed or how it is counted, and the trend is showing no sign of abating.

In March 2009, academics in the U.K. announced that as many as 1 in 60 children are diagnosed with this disorder. Less than one month ago, the Wall Street Journal Digital Network carried a story that said:

The prevalence of autism has increased tenfold in the last decade. The Centers for Disease Control and Prevention have called autism a national public health crisis whose cause and cure remain unknown.

We need prevalence numbers from the Public Health Agency of Canada. Why? This leads to my second point: We need to plan. There are fundamental things that need to happen to understand how to plan, and surveillance is number one. This is a chance for our federal government to take a leadership role in looking after the epidemiology and the surveillance of this disorder, and we are not doing it. This bill will draw a light on this every year until it starts to happen.

I would like to share an example of how autism organizations are starting to work together. I had the privilege of speaking here during the last committee hearings and the honourable chair asked how we were different.

centre de diagnostic, témoigne de la rareté de la maladie, d'autant plus si l'on considère qu'ils proviennent des quatre coins du continent nord-américain.

Avant 1980, la prévalence de la maladie était de deux à cinq personnes atteintes par tranche de 10 000 habitants. Où en sommes-nous aujourd'hui? En 2004, le Centers for Disease Control and Prevention a lancé l'« alarme », déclarant que le taux actuel des troubles du spectre autistique était de 1 sur 166. Trois ans plus tard, en 2007, il était de 1 sur 150.

Avec un tel taux, on se serait attendu à ce que davantage soit fait. Pourquoi n'est-ce pas le cas? Ces chiffres sont écartés pour diverses raisons, notamment la substitution de diagnostic, c'est-à-dire que c'était quelque chose d'autre avant. La maladie a toujours existé. Il y a toutes sortes d'autres troubles pour lesquels les chiffres n'ont pas augmenté comme ce fut le cas pour le trouble du spectre autistique. Voici une autre raison : « Il est plus facile d'avoir l'étiquette. Les critères ne sont plus les mêmes. » Ce n'est pas une explication non plus. La prévalence qui a toujours existé prouve qu'il y a une horde d'adultes autistiques non diagnostiqués. Une telle hypothèse a été vérifiée et s'est révélée non fondée.

Dans une étude publiée en janvier 2009 dans *Journal of Epidemiology*, une revue médicale renommée, les chercheurs du UC Davis M.I.N.D. Institute ont examiné les deux premières raisons. Ils ont constaté que le nombre d'enfants nés en Californie avec l'autisme depuis 1990, de sept à huit fois plus élevé, ne pouvait s'expliquer par le changement dans l'établissement du diagnostic ou dans le dénombrement, et la tendance ne montrait aucun signe de recul.

En mars 2009, des chercheurs du Royaume-Uni indiquaient qu'il pouvait y avoir jusqu'à un enfant sur 60 qui avait été diagnostiqué. Il y a moins d'un mois, on disait ceci dans une histoire diffusée sur le réseau numérique du Wall Street Journal :

La prévalence de l'autisme a décuplé au cours de la dernière décennie. Les Centers for Disease Control and Prevention parlent de l'autisme comme d'une crise dans la santé publique nationale dont on ignore la cause et le traitement.

L'Agence de la santé publique du Canada doit nous donner des chiffres sur la prévalence. Pourquoi? Cela m'amène à mon deuxième point : nous devons établir un plan. Des choses fondamentales sont nécessaires pour bien planifier, et la surveillance vient en premier lieu. Le gouvernement fédéral a l'occasion de jouer un rôle de chef de file en matière d'épidémiologie et d'observation de ce trouble, et il ne saisit pas cette occasion. Le présent projet de loi fera ressortir cette lacune jusqu'à ce que les choses changent.

J'aimerais vous montrer à l'aide d'un exemple comment les organismes qui s'intéressent à l'autisme commencent à conjuguer leurs efforts. J'ai eu le privilège de prendre la parole lors d'audiences précédentes du comité au cours desquelles le président m'a demandé de quelle manière nous étions différents.

It was an “ah-ha” moment for me. I have come to realize we are not different. We are all the same. We all service, support and advocate for the autism community that we deeply care about. What is different is that we have different niches.

In the summer of 2007, the Autism Canada Foundation spearheaded the Canadian ASD Alliance. Today, these seven organizations sit on the steering committee: Autism Canada Foundation, Autism Society Canada, Autism Treatment Services of Canada, Autism Speaks Canada, the Geneva Centre for Autism and the two research consortiums.

Our mission is to work in partnership with the federal government to develop a national autism strategy and ensure that it is implemented. We believe that Canadians living with an ASD should have full and equal access to resources that they require to reach their full potential. We look beyond our niches to work together.

We are currently examining future activities and ways to expand membership. We see the benefit of working together not only amongst ourselves but with everyone interested in the individuals diagnosed with autism and their families.

In summary, a World Autism Awareness Day gives everyone touched by autism the opportunity to pause, reflect and see how similar we are. It allows us to come together and unite for a cause we all believe in. I pray that Bill S-210 is passed into law just as it is presented today.

The Chair: In among the organizations we have here today, we have an individual as well. John Bortolotti is a student at Canterbury High School in Ottawa. He has been advocating on behalf of autism issues while doing charity work with Autism Speaks Canada. Mr. Bortolotti has raised over \$15,000 for local autism charities. He has been honoured by the United Way of Ottawa. Welcome, Josh. The floor is yours.

Josh Bortolotti, as an individual: Honourable senators and guests, it is an honour and a pleasure to speak with you today and to share my views on Bill S-210, An Act respecting World Autism Awareness Day. I want to thank Senator Munson for his continued leadership in bringing attention to autism at the federal government level.

My name is John Bortolotti. I am 15 years of age and I live in Ottawa. I have a baby sister named Sophia. She will be turning eight in a few days, and she has autism.

I have given many speeches and done many presentations about autism and how it has impacted my world as a son and a brother. I talk about Sophia, how hard she has worked with therapists and teachers, and how much I want her to continue to grow and learn and be happy.

Ce moment fut une révélation pour moi, car je me suis rendu compte que nous n'étions pas différents, que nous étions tous les mêmes. Nous appuyons les personnes atteintes d'autisme et leurs familles en leur offrant des services et en défendant leurs intérêts. La différence réside dans le créneau que nous occupons.

À l'été 2007, l'Autism Canada Foundation a été le fer de lance de ce qui s'appelle aujourd'hui la Canadian ASD Alliance. Aujourd'hui, sept organismes siègent au comité directeur : l'Autism Canada Foundation, la Société canadienne d'autisme, l'Association canadienne pour l'obtention de services aux personnes autistiques, Autism Speaks Canada, le Centre de l'autisme de Genève et deux consortiums de recherche.

Notre mission consiste à travailler en partenariat avec le gouvernement fédéral pour élaborer une stratégie nationale des troubles du spectre autistique et à veiller à la mise en œuvre d'une telle stratégie. Nous estimons que les Canadiens atteints d'autisme devraient avoir le même accès à toutes les ressources dont ils ont besoin pour s'épanouir parfaitement. Nous ne nous limitons pas à nos rôles respectifs, mais cherchons plutôt à atteindre notre objectif commun.

Actuellement, nous examinons les activités futures et les moyens d'accroître le nombre de membres. Nous constatons qu'il est profitable de collaborer, non seulement entre nous, mais aussi avec quiconque s'intéresse aux résultats possibles pour les personnes atteintes d'autisme et pour leurs familles.

Bref, la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme donne à toute personne touchée par l'autisme l'occasion de réfléchir à nos similitudes. Elle nous permet de nous réunir et de militer pour une cause qui nous tient véritablement à cœur. Je prie pour que le projet de loi S-210 soit adopté tel quel.

Le président : En plus des organismes présents aujourd'hui, nous accueillons un témoin à titre personnel. Élève à l'école secondaire Canterbury d'Ottawa, Josh Bortolotti a épousé la cause de la lutte contre l'autisme tout en faisant du bénévolat pour l'organisation Autism Speaks Canada. M. Bortolotti a recueilli plus de 15 000 dollars pour les œuvres de bienfaisance locales s'occupant d'autisme. Il a été honoré par Centraide Ottawa. Bienvenue Josh. Vous avez la parole.

Josh Bortolotti, à titre personnel : Honorables sénateurs et invités, c'est un honneur et un plaisir pour moi de venir vous parler et de vous faire connaître mon point de vue sur le projet de loi S-210, Loi instituant la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme. Je tiens à remercier le sénateur Munson de son engagement sans faille pour porter l'autisme à l'attention du gouvernement fédéral.

Je m'appelle Josh Bortolotti. J'ai 15 ans et je vis à Ottawa. J'ai une sœur cadette, Sophia. Elle fêtera ses huit ans dans quelques jours. Sophia est autiste.

J'ai fait plein de discours et d'exposés sur l'autisme et ses répercussions sur moi, en tant que fils et frère. Je parle toujours de Sophia, des efforts qu'elle a accomplis avec l'aide de ses thérapeutes et de ses enseignants ainsi que de mon grand désir de la voir grandir et être heureuse.

When I make these speeches, I try to be as mature as I possibly can, but if you let me be a 15 year-old for one brief moment, I need to be a teenager and talk like a teenager to make a very important point.

To have April 2 declared as World Autism Awareness Day in Canada is, and I say this with the greatest respect to all of you, a no-brainer. Two years ago, Autism Speaks, the leading autism organization in the world, worked hard with representatives from the United Nations to have World Autism Awareness Day declared. This UN resolution is only one of three official disease-specific United Nations days and in only two years has brought the world's attention to autism.

As some of you know, I one day hope to be Prime Minister of Canada. I am very proud to be Canadian. I know we live in the best country in the world and it is time that Canada shows real leadership when it comes to the issue of autism.

This past April 2 I was here on Parliament Hill with Sophia handing out information on autism and Autism Speaks puzzle piece pins to MPs and senators, along with Jaden Lake, son of MP Mike Lake, and Robbie Gibbons. They both have autism.

Members of Parliament from all parties wore the pins in the House of Commons and the Senate, and I was very proud. Leaders of all parties wrote letters to support Autism Speaks Canada, paying tribute to the autism community across Canada. MPs Bonnie Crombie and Mike Lake stood up in the house and made statements honouring those with autism and those who work with people with autism. Senator Munson hosted a reception and invited everyone to learn more about how autism affects Canadian families. The Minister of Health made a ministerial declaration recognizing April 2 as World Autism Awareness Day in Canada.

Events and activities organized by local autism groups, families and volunteers took place all across Canada, from B.C. to Newfoundland. This bill is another important step in recognizing and honouring the autism community in Canada. Many people ask me why we need a specific day to recognize autism. Families like mine live with autism every day. You could say that World Autism Awareness Day is actually every day.

This day is important for families who live with autism because it makes them feel a part of something, part of a community. For many families, autism is isolating. Going to a restaurant, a park, a mall, things we all take for granted, is hard for some families. It is easier for them to stay at home and not have to deal with looks

Dans mes discours, je fais beaucoup d'efforts pour avoir l'air aussi adulte et raisonnable que possible. Aussi, si vous me le permettez, je vais redevenir un adolescent de 15 ans pendant un bref moment. J'ai besoin de me comporter et de parler comme un adolescent pour vous faire part d'une chose très importante.

Déclarer le 2 avril la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme ici au Canada, et je dis cela avec tout le respect que je vous dois, cela ne demande pas beaucoup d'efforts. Il y a deux ans, Autism Speaks, le principal organisme voué à l'autisme dans le monde, a travaillé très fort avec des représentants des Nations Unies afin d'instituer la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme. La résolution des Nations Unies institue l'une des trois seules journées officielles consacrées à une maladie. En l'espace de deux ans seulement, elle a permis d'attirer l'attention du monde sur l'autisme.

Comme certains d'entre vous le savent déjà, j'espère devenir un jour premier ministre du Canada. Je suis très fier d'être Canadien. Je trouve que nous vivons dans le meilleur pays du monde et je pense que le moment est venu pour le Canada d'exercer un véritable leadership dans le domaine de l'autisme.

Le 2 avril dernier, avec Sophia, je suis venu ici, sur la Colline du Parlement, distribuer aux députés et aux sénateurs de l'information sur l'autisme et des macarons en forme de pièce de puzzle. Jaden Lake, le fils du député Mike Lake, et Robbie Gibbons étaient avec nous. Jaden et Robbie sont tous deux autistes.

Des députés et des sénateurs de tous les partis ont porté leurs macarons à la Chambre des communes et au Sénat et cela m'a rendu très fier. Les chefs de tous les partis ont adressé des lettres de soutien à l'organisme Autism Speaks Canada, rendant hommage à la communauté de l'autisme de tout le pays. Les députés Bonnie Crombie et Mike Lake se sont levés à la Chambre pour prononcer une allocution en l'honneur des personnes atteintes d'autisme et des personnes qui travaillent avec elles. Le sénateur Munson a été l'hôte d'une réception au cours de laquelle les convives ont pu en apprendre davantage sur les répercussions de l'autisme sur les familles canadiennes. La ministre de la Santé a prononcé une déclaration instituant le 2 avril Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme au Canada.

D'un bout à l'autre du pays, de la Colombie-Britannique à Terre-Neuve, une foule d'événements et d'activités ont été organisés par des groupes locaux d'aide aux autistes, des familles et des bénévoles. Le projet de loi S-210 est une autre mesure importante visant à reconnaître et à honorer la communauté de l'autisme au Canada. Beaucoup de gens se demanderont peut-être pourquoi nous avons besoin de consacrer une journée particulière à l'autisme. Les familles comme la mienne vivent avec l'autisme tous les jours. On peut même dire que pour elles, chaque jour est la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme.

Cette journée est importante pour les familles aux prises avec la maladie parce qu'elle leur donne l'impression de faire partie d'un groupe, d'une communauté. L'autisme isole de nombreuses familles. Pour certaines d'entre elles, il est très difficile de faire des choses qui nous semblent à nous tout à fait normales, par

from strangers, the whispers, the temper tantrums. Feeling like you belong, that you matter, that people will accept you for the way you are is important.

This day is also important for those people who work with kids with autism. This is hard but important work. This day will recognize what they do in providing treatment and changing lives. I have seen this. This day will also bring attention to research. Canada has some of the best researchers in world. We have leaders in global research groups in all areas — genetics, diagnosis, treatments and interventions. We need to continue to support their work. They are trying to find the missing pieces of the puzzle of autism. World Autism Awareness Day will encourage them to keep looking, to keep digging, to keep reaching for the answers.

Most important, this day is important for those who know absolutely nothing about autism, especially for families who do not even know that their babies may have something wrong with them. They need to know about the early warning signs. If they think something might be wrong, they will know where to get help.

There is no cure for autism, so right now the most important thing to do for the kids is to get treatments and interventions as early as possible. This day is important for everyday people so that when they see someone with autism they will understand and be a little more sympathetic to their struggles or understand why this person is acting the way they are.

There was a story in the news a few weeks ago about a teenager who was arrested and put in jail in Newfoundland because the police officer thought he was drunk. This teenager has autism. More awareness, more empathy, more understanding is needed. Having this day will help so much. I do not want to ever see my sister be put in jail because someone did not know she had autism or because she did not talk or walk the way everyone else does.

My family is very lucky. I know that. My sister is considered high functioning. She has worked hard on her speech and language with ABA programs. She goes to a regular school with a support person. There are many other families who are not as lucky as we are, many children with autism who do not receive any support or help and whose children cannot go to regular schools.

Since our family got the news that Sophia has autism, I have done everything I can to learn as much as possible, to pass on what I know to others, and to raise money to support autism charities.

exemple, aller au restaurant, dans un parc ou dans un centre commercial. Pour elles, il est plus facile de rester à la maison afin d'éviter le regard des étrangers, les remarques à voix basse, les crises de colère. Il est très important pour les personnes autistes d'avoir l'impression d'appartenir à un groupe, de sentir qu'elles sont importantes et que les autres les acceptent comme elles sont.

Cette journée est également importante pour les personnes qui travaillent auprès d'enfants autistes. C'est un travail à la fois difficile et précieux. Cette journée reconnaîtra le travail fait pour traiter les autistes et changer leurs vies. Je l'ai constaté de mes propres yeux. Cette journée soulignera également la recherche dans ce domaine. Nous avons, ici même au Canada, certains des meilleurs chercheurs au monde. Nous avons d'éminents chercheurs qui participent à des recherches internationales dans tous les domaines — la génétique, le diagnostic, les traitements et les interventions. Nous devons continuer à soutenir leur travail. Ils essaient de découvrir les pièces manquantes du puzzle de l'autisme. La Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme les encouragera à poursuivre leur recherche, à creuser davantage afin de trouver des réponses.

Cette journée est surtout importante pour les personnes qui ne savent absolument rien de l'autisme. Particulièrement pour les familles qui ne savent même pas que leurs bébés peuvent avoir un problème. Elles doivent être capables de reconnaître les signes précoces de la maladie. Si elles décelaient quelque chose, elles sauraient où obtenir de l'aide.

Comme il n'existe pas encore de remède à l'autisme, la chose la plus importante à faire est de soumettre les enfants à des traitements et à des interventions le plus rapidement possible. Cette journée est aussi importante pour les gens ordinaires afin que, la prochaine fois qu'ils se trouveront en présence d'une personne autiste, ils puissent mieux la comprendre et se montrer un peu plus sensibles à ses combats ou comprendre pourquoi elle se comporte de cette manière.

Il y a quelques semaines, les médias ont signalé le cas d'un jeune adolescent qui a été arrêté et emprisonné à Terre-Neuve parce que l'agent de police croyait qu'il était ivre. Cet adolescent était autiste. Plus de sensibilisation, plus d'empathie, plus de compréhension, voilà ce qu'il faut. Cette journée de sensibilisation aidera beaucoup. Je ne veux pas que ma sœur soit envoyée en prison parce que quelqu'un n'a pas reconnu qu'elle était autiste. Ni parce qu'elle ne parle pas ou ne marche pas comme tout le monde.

Ma famille a beaucoup de chance. Ma sœur est considérée comme une autiste de haut niveau. Elle a fait beaucoup d'efforts pour apprendre à parler, notamment grâce aux programmes ABA. Elle fréquente une école régulière, avec le soutien d'une intervenante. Beaucoup de familles n'ont pas cette chance. De nombreux enfants autistes ne reçoivent aucun soutien, aucune aide. Ils ne peuvent pas fréquenter une école régulière.

Depuis que notre famille a appris que Sophia était autiste, j'ai pris tous les moyens à ma disposition pour me renseigner sur cette maladie, pour informer les autres et pour recueillir des fonds destinés aux œuvres de bienfaisance s'occupant d'autisme.

I organize a walk team every year for Autism Speaks Canada, and this past Easter Monday I actually hit my \$20,000 mark. As many of you know, I write to every MP and senator to ask for their support as well. Many of you been part of that \$20,000, so I thank you.

Whether someone hands me a loonie or a cheque for \$100, I walk away from each donation thinking: What if this is the dollar that solves the puzzle, that finds the answers?

Fundraising takes a lot of time and is not the easiest thing to do, especially these days. It is the least I can do for Sophia, who inspires me every day. It is the least I can do for others with autism who I know struggle a lot more than Sophia does.

It is the least I can do for the researchers who are working hard to help us find the causes of autism and how we can diagnose it earlier and what treatments are best. I think having the government officially put into law that we as Canadians recognize April 2 as World Autism Awareness Day is the least we can do.

Autism does not care if you are Liberal, PC, NDP, Bloc or Green. Every MP and senator must stand behind this bill and say, "We want to recognize and honour the autism community in Canada is what is important."

As I said before, it is really a no-brainer.

[Translation]

Kathleen Provost, Executive Director, Autism Society Canada: Madam Chair, I am the Executive Director of Autism Society Canada. I would like to add to what my colleagues have said. Josh talked at length about the challenges he and Laurie face. Autism Society Canada supports Bill S-210. We are very excited about the prospect of having a World Autism Awareness Day designated, for two reasons. First it would raise awareness of autism and autism spectrum disorders and second, it would demonstrate the leadership of the Government of Canada.

Thirty years ago, our member societies began as small groups of parents getting together around the kitchen table looking for solutions. Together, we have succeeded in getting more information, in finding out what resources are available and in finding solutions. Bill S-210 would empower parents and other concerned individuals with an immediate awareness-raising tool to advocate and educate on behalf of autism.

Chaque année, je forme une équipe de marche pour Autism Speaks Canada. À Pâques, j'ai atteint mon objectif de 20 000 \$. Comme beaucoup d'entre vous le savent, j'écris à chaque député et à chaque sénateur pour lui demander son appui. Vous êtes d'ailleurs nombreux à avoir contribué à réunir ces 20 000 \$ et je vous en remercie.

Pour chaque don que je reçois, que ce soit une pièce d'un dollar ou un chèque de 100 \$, je me dis : « C'est peut-être ce dollar-là qui nous apportera la réponse. »

Une collecte de fonds exige beaucoup de temps, et ce n'est pas une tâche facile, surtout par les temps qui courent. C'est cependant le moins que je puisse faire pour Sophia, ma source quotidienne d'inspiration. C'est le moins que je puisse faire pour les autres autistes qui ont un combat encore plus difficile que Sophia à livrer.

C'est le moins que je puisse faire pour les chercheurs qui travaillent fort pour nous aider à trouver les causes de l'autisme, à diagnostiquer la maladie plus rapidement et à trouver les meilleurs traitements. Encourager le gouvernement à adopter une loi afin que les Canadiens fassent du 2 avril la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme, c'est le moins que nous puissions faire.

En matière d'autisme, peu importe qu'on soit libéral, conservateur, néo-démocrate, bloquiste ou membre du Parti Vert. Chaque député ou sénateur doit appuyer ce projet de loi et dire : « Nous voulons reconnaître et honorer la communauté canadienne de l'autisme; voilà l'important ».

Comme je l'ai déjà dit, cela ne demande vraiment pas beaucoup d'efforts.

[Français]

Kathleen Provost, directrice générale, Société canadienne de l'autisme : Madame la présidente, je suis directrice générale de la Société canadienne de l'autisme. J'aimerais compléter ce qui a été dit par mes collègues. Josh a parlé beaucoup des ses défis ainsi que Laurie. La Société canadienne de l'autisme appuie le projet de loi S-210. Nous sommes très excités à l'idée d'avoir une Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme pour deux raisons. Nous pensons qu'augmenter la sensibilité en ce qui a trait à l'autisme et les troubles envahissant du développement pourrait être un atout et surtout démontrerait du leadership de la part du gouvernement du Canada.

Nos sociétés, depuis 30 ans, ont commencé dans de petites maisons, avec tout d'abord un groupe de parents qui cherchent ensemble des solutions. Ensemble, on réussit à avoir plus d'information, à savoir ce qui est disponible et ainsi à trouver des solutions. Le projet de loi S-210 permettrait aux parents et autres individus d'avoir immédiatement un outil pour sensibiliser et éduquer la population et trouver plus de ressources pour leurs besoins.

The first step in raising awareness is education. Josh spoke about this a little. We must educate the public so that children are diagnosed at an early age, have access to treatment and find individualized resources to meet their full potential.

Keep in mind that these children grow up. Autism is a condition that affects individuals across the lifespan: babies, toddlers and children with autism grow up to be adults and seniors with autism. Their needs change, their request for resources change and their priorities will change as well. Therefore, as a society, we must have a better understanding of individuals living with autism. Bill S-210 can help further that understanding.

We can raise awareness of this disorder and help people like Josh or agencies such as ours seek out and mobilize more resources. Agencies and individuals often need to be mobilized and this bill will help us to do just that. Private investment by donors and partners will provide opportunities to explore new territories. We cannot lose sight of that fact.

There are many areas of autism research. Major initiatives have been carried out in Canada. There are resources, but much remains to be done. The need is great, as we have demonstrated to you.

Bill S-210 symbolizes the Canadian government's role as a world leader and pace setter in the search for solutions. For over 30 years, Autism Society Canada has been listening to its members and to its community. Our organization has a broad reach as our member societies work directly with families.

Autism Society Canada provides a national platform to autism. The latter acknowledge that access to services differs from province to province. Gaps in treatment and resources exist. The time has come, therefore, to show leadership.

Bill S-210 would be a critical tool for demonstrating the importance of a national autism strategy.

This bill would be an excellent opportunity for Canada to demonstrate leadership within the international community. Mention was made of the United States and of the United Kingdom, both of which now have innovative autism legislation in place. Bill S-210 calling for a World Autism Awareness Day is a step in the right direction.

This bill would shine the light on autism to rally the community to this cause. Laurie talked about the Canadian Autism Spectrum Disorder Alliance founded two years ago which, despite our particular niches, interests and areas of expertise, has enabled us to work together. Bill S-210 would bring together all of these agencies and individuals, despite their differences, and allow them to continue working together toward

Le premier pas pour la sensibilisation est l'éducation. Josh en a parlé un peu. Nous devons éduquer l'ensemble de la population afin que chaque enfant soit diagnostiqué en bas âge et que chacun puisse avoir accès à des interventions et trouve les ressources sur mesure pour leur potentiel individuel.

Rappelons-nous que ces enfants grandissent, ils seront touchés en tout temps et à tout âge. Les nouveau-nés et les jeunes enfants deviendront des adultes puis des personnes de l'âge d'or. Leurs besoins changeront alors et ils devront trouver de nouvelles ressources. Leurs priorités changeront aussi. C'est une raison pour laquelle nous devons mieux les comprendre. Notre société doit savoir comment vivre et côtoyer ces gens. Le projet de loi S-210 peut contribuer à cette compréhension.

Nous pouvons augmenter la sensibilisation envers l'autisme et permettre à des individus comme Josh ou des organismes comme nous à mobiliser les gens et à trouver de nouvelles ressources. Des organismes et des individus ont souvent besoin d'être mobilisés. Ce projet de loi pourrait nous permettre cela. Ainsi, des donateurs ou des partenaires pourraient investir, offrir de nouveaux investissements et peut-être explorer de nouvelles avenues. C'est un aspect qu'il ne faut pas oublier.

Il y a beaucoup de domaines dans la recherche. De grands travaux ont été réalisés au Canada. Il existe des ressources, mais il reste encore tellement à faire. Les besoins sont grands comme on vous l'a démontré.

Le projet de loi S-210 symbolise pour le gouvernement du Canada une occasion d'occuper sa place de chef d'État et de démontrer qu'il détient la première place en matière de recherche et de solution. Depuis plus de 30 ans, la Société canadienne de l'autisme est à l'écoute de ses membres et de sa communauté. Notre organisme rejoint un grand nombre de gens par nos sociétés membres qui travaillent directement avec les familles.

Ainsi, la société canadienne offre une plate-forme nationale de l'autisme. Et ces sociétés confirment que l'accès aux services diffère dans chaque province. Il existe certaines inégalités au niveau des traitements et des ressources. Le temps est donc venu de jouer notre rôle de chef d'État.

Le projet de loi projet de loi S-210 serait essentiel pour démontrer l'importance d'une stratégie nationale pour l'autisme.

Ce serait une excellente occasion pour le Canada de démontrer son leadership dans la communauté internationale. On a parlé des États-Unis, du Royaume-Uni, tous ont maintenant des projets et adoptent des lois innovatrices en ce qui a trait à l'autisme. Le projet de loi S-210 pour une Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme est un pas dans cette direction.

Ce projet de loi mettrait en évidence l'autisme afin que la communauté se rassemble pour qu'on travaille ensemble. Laurie a parlé de l'alliance, c'est une alliance créée il y a maintenant deux ans. L'Alliance canadienne des troubles du spectre d'autisme nous permet — malgré que nous ayons chacun nos niches, nos intérêts et nos spécialités — de travailler ensemble. Le projet de loi S-210 permettrait de rassembler tous ces organismes et individus, malgré

a common goal, namely raising Canadians' awareness of the challenges of autism, as Josh does regularly when he talks about his little sister.

Canada could ultimately end up with a national strategy. Bill S-210 would send a strong message to individuals living with autism or an autism spectrum disorder. Canada is committed to making autism a priority. Thus, on April 2 each year the real goal of World Autism Awareness Day would be to raise Canadians' awareness, to mobilize them to assist in knowledge development for individuals living with autism or an autism spectrum disorder. The bill would further our understanding of the challenges these individuals and their families face and perhaps improve their lives.

The time has come to take action to increase autism awareness. What better way than with Bill S-210!

[English]

Suzanne Lanthier, Executive Director, Autism Speaks Canada: I am conscious of the time and of the fact that my colleagues have gotten to the meat of the matter, so I will not repeat everything they said. I do want to spend a few seconds to thank Senator Munson for his leadership in continuing to bring autism to the forefront at the federal government level. I do not quite know what we would do without Senator Munson, and we are very appreciative of his hard work.

I am proud to be part of the Canadian ASD Alliance, working hard jointly to unify our voice and to bring attention to autism and the need for a national autism strategy and all that that entails. I am also proud to be part of the organization Autism Speaks, which spearheaded the United Nations World Autism Awareness Day efforts. In two short years, World Autism Awareness Day activities have increased substantially here in Canada, in the United States and across the world. As a matter of fact, Bob and Suzanne Wright, the founders of Autism Speaks, just returned from a reception at 10 Downing Street, where we celebrated all of the events and activities that took place in the U.K. We hope that next year they will be here in Canada, celebrating along with us.

Why autism and why is this day necessary? I am thinking about the remarks that the senator made in his presentation. We need a specific day simply for purposes of awareness. In the absence of a cause or cure, early diagnosis and early intervention and treatments proved the best chance for our kids. If this day brings to their attention the fact that their child may be exhibiting some of the early warning signs of autism, then we have done our work. One family is all we need, but we know there will be more than one family.

nos différences, et de continuer à travailler ensemble. Nous pourrions tous aspirer à un projet commun, sensibiliser les Canadiens et les Canadiennes au défi qui entoure l'autisme, comme Josh le fait régulièrement lorsqu'il parle de sa petite sœur.

Ultimement, le Canada pourrait avoir sa stratégie nationale. Le projet de loi S-210 pourra envoyer un message d'envie aux individus qui vivent avec l'autisme ou avec un trouble du spectre autistique. Le Canada fait de l'autisme une priorité. Alors le 2 avril de chaque année serait la Journée mondiale de sensibilisation de l'autisme et ainsi tous les Canadiens et les Canadiennes pourraient se mobiliser pour sensibiliser et contribuer au développement des connaissances auprès des individus vivant avec l'autisme ou un trouble du spectre de l'autisme ou de troubles envahissants du développement. On pourrait ainsi tenter de comprendre les défis de ces individus et de leur famille et peut-être contribuer à leur mieux-être.

Le temps est venu de faire quelque chose pour augmenter la sensibilisation de l'autisme, alors pourquoi pas le projet de loi S-210!

[Traduction]

Suzanne Lanthier, directrice générale, Autism Speaks Canada : Je suis consciente de l'heure qu'il est et du fait que mes collègues ont touché le cœur de la question, alors je ne répéterai pas tout ce qu'ils ont dit. J'aimerais toutefois prendre quelques secondes pour remercier le sénateur Munson du leadership dont il fait preuve en continuant à porter la question de l'autisme à l'avant-plan au niveau fédéral. J'ignore ce que nous ferions sans lui, et nous lui sommes fort reconnaissants de ses efforts assidus.

Je suis fière de faire partie de la Canadian ASD Alliance, au sein de laquelle nous travaillons très fort pour unir nos voix et attirer l'attention sur l'autisme, ainsi que sur la nécessité d'une stratégie nationale sur l'autisme et tout ce qu'elle comporte. Je suis également fière d'appartenir à l'organisme Autism Speaks, qui a piloté les efforts entourant la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme des Nations Unies. En deux courtes années, les activités dans le cadre de la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme ont augmenté de façon importante au Canada, aux États-Unis et partout dans le monde. En fait, Bob et Suzanne Wright, les fondateurs d'Autism Speaks, reviennent tout juste d'une réception au 10, Downing Street, où nous avons célébré l'ensemble des événements et activités qui ont eu lieu au Royaume-Uni. Nous espérons que l'année prochaine, les Britanniques seront présents au Canada afin de célébrer avec nous.

Pourquoi l'autisme, et pourquoi cette journée est-elle nécessaire? Je pense aux remarques formulées par le sénateur dans son exposé. Il nous faut une journée spéciale à de simples fins de sensibilisation. En l'absence de la découverte d'une cause ou d'un traitement à l'autisme, un diagnostic, une intervention et des traitements précoces se sont avérés offrir les meilleures chances possibles à nos enfants. Si cette journée pouvait porter à l'attention des parents le fait que leur enfant présente peut-être des signes de détection précoce d'autisme, nous aurions fait notre travail. Ne serait-ce qu'avec une seule famille, nous parviendrions à notre objectif, mais nous savons qu'il y en aura plus d'une.

I also challenge all of you to put on a puzzle piece lapel pin and walk through an airport, a mall, a hotel, go to dinner at a restaurant or go to a meeting and have someone comment on what a puzzle piece means and say the word “autism”. I would hazard a guess that you will likely hear, “Oh, I went to school with . . . , I work with . . . , I know, my son . . . , my daughter . . . , my cousin.” One in 150 children is diagnosed with autism, but when you translate that into extended family, to colleagues that you work with, to your employers and to teachers, autism is impacting a substantial number of Canadians.

Autism does not go away, as Ms. Provost said. Autism grows up. Typically, children with autism grow up to be adults with autism, and we need to address their needs as well.

In my short time as a professional working in the field of autism, trying to raise money for research and awareness and family services programs, I can say without hesitation that the autism community for the past several years has been quite fractured. I am also a parent of a child who has autism. I have had that feeling continually over the past several years. We are moving more and more away from that condition. It is the goal of Autism Speaks and Autism Speaks Canada to do whatever we can to unify the voice of autism in Canada. We can do far more and be far more effective as a unified voice than we can if we are fighting against each other.

There are differing opinions as to what causes autism; what treatments are more effective; how treatments should be provided; who should fund those treatments; and how to support those in the autism spectrum and their families. It does not matter where a person lives or what that person believes to be the cause of autism, everyone wants his or her child to live a happy and fulfilled life. This is why families with a child with autism are so passionate.

Many families in Canada and all over the world cannot participate in World Autism Awareness Day events. For them, as many of us have noted, autism is a 24-7 job. They are shuffling to appointments and picking up a child from school who has been sent home because he or she cannot be handled. They are arranging doctor’s appointments, filling out forms and questionnaires, interviewing therapists, reading up on the latest research and dealing with the second hour of a three-hour meltdown. They are changing the diaper of a 12-year-old or cleaning the feces off the wall of their living room. They are trying to figure out what hurts from someone who cannot speak. They are going to the bank to arrange for another loan or a second mortgage, doing whatever they can to stop their teenager from slamming his or her head against the wall or biting themselves in frustration. To know that others, including Canadians from coast to coast, are honouring their fortitude in bringing attention to autism, and joining with other countries all over the world to

Je vous mets tous au défi d’arborer une épinglette en forme de morceau de casse-tête en vous promenant dans un aéroport, un centre commercial ou un hôtel, ou encore en allant dîner dans un restaurant ou en assistant à une réunion. Quelqu’un pourra vous demander ce que signifie cette pièce de casse-tête, ce à quoi vous répondrez qu’elle symbolise l’autisme. Je serais prête à parier qu’on vous dira : « Oh, je suis allé à l’école avec une personne autiste; j’ai travaillé avec...; je connais quelqu’un...; mon fils, ma fille, mon cousin sont autistes, et cetera. ». Un enfant sur 150 reçoit un diagnostic d’autisme, mais lorsqu’on songe à la famille élargie, aux collègues de travail, aux employeurs et aux enseignants, l’autisme touche un grand nombre de Canadiens.

L’autisme ne se soigne pas, comme l’a dit Mme Provost. L’autisme grandit. Habituellement, les enfants souffrant de troubles autistiques deviennent des adultes autistes, et nous devons répondre à leurs besoins également.

D’après ma courte expérience professionnelle à œuvrer dans le milieu de l’autisme, où j’ai tenté de recueillir de l’argent à des fins de recherche, de sensibilisation et de programmes de services aux familles, je peux dire sans hésitation qu’au cours des dernières années, la communauté de l’autisme a été très fractionnée. Je suis également mère d’un enfant autiste. J’ai eu ce sentiment de façon continue ces dernières années. Nous nous éloignons de plus en plus de ce trouble. L’objectif d’Autism Speaks et d’Autism Speaks Canada est de faire tout leur possible pour que la communauté autiste parle d’une seule voix au Canada. En nous exprimant d’une même voix, nous pourrions faire beaucoup plus et bien mieux qu’en nous disputant entre nous.

Les opinions divergent quant aux causes de l’autisme, aux traitements les plus efficaces et à la manière de les administrer, de même que pour savoir qui devrait être responsable du financement de ces traitements et comment appuyer les personnes ayant un trouble du spectre de l’autisme et leurs familles. Peu importe où l’on vit ou ce qu’on croit être la cause de l’autisme, chacun souhaite que son enfant vive une vie heureuse et épanouie. C’est pourquoi les familles ayant un enfant autiste se passionnent autant pour cette cause.

Bien des familles au Canada et partout dans le monde ne peuvent participer aux événements de la Journée mondiale de sensibilisation à l’autisme. Pour elles, comme nous sommes nombreux à l’avoir souligné, l’autisme est un travail à temps plein. Les parents vont d’un rendez-vous à l’autre et passent à l’école chercher leur enfant, qu’on a renvoyé chez lui parce qu’on n’arrivait pas à le maîtriser. Ils fixent des rendez-vous avec les médecins, remplissent des formulaires et des questionnaires, interrogent des thérapeutes, font des lectures sur les plus récentes recherches ou vivent la deuxième heure d’une crise de trois heures. Ils changent les couches de leur enfant de 12 ans ou nettoient les excréments sur les murs de leur salon. Ils tentent de comprendre où a mal une personne qui ne peut parler. Ils vont à la banque pour négocier un autre prêt ou une deuxième hypothèque, font ce qu’ils peuvent pour empêcher leur adolescent de se frapper la tête contre le mur ou de se mordre par frustration. Le fait de savoir que d’autres personnes, ce qui

heighten awareness of autism, the need for more research, acceptance and awareness is a wonderful step in the right direction.

For families, World Autism Awareness Day is simply about compassion, inclusion and hope.

The Chair: Thank you very much to all of you for your comments, your brevity, and also for the ongoing work that you do to create greater awareness of autism and the challenges that families face.

I am delighted to hear that since we last met, which is when we were dealing with our report, you are talking more about unifying the voice of autism. That is a good move, too.

Of course, we are very appreciative of Senator Munson, as you are, as a champion of this cause. We like to have some champions in the Senate and he is definitely your champion; we know that. There are a few other people here who would support you, too.

[*Translation*]

Senator Pépin: I want to congratulate you, Mr. Bortolotti, on your leadership in advancing the cause of autism. You came to Parliament Hill, you raised some funds and I congratulate you on your initiative. You told us that you were thinking about becoming prime minister and I believe you possess many of the essential qualities needed to achieve your goal.

Canada does not have a national autism strategy. Even though we signed the 2007 United Nations agreement, we still need some coordinated action because as of today, absolutely nothing has been done.

I was one of a group of senators who conducted a study and produced a report on autism in 2007. We recommended, among other things, that the federal government bring in a strategy and organize conferences. Unfortunately nothing has been done since the report was tabled. We also recommended that Health Canada launch a campaign to raise public awareness of this disorder.

World Autism Awareness Day is a step forward on the road to achieving the objectives that were the focus of our recommendations. Given the efforts of all those affected in one way or another by this disorder, I think that World Autism Awareness Day will give people a great deal of hope.

In conclusion, I want to thank you again, young man, for taking this initiative. I hope that the adoption of this bill will help you realize your goals.

comprend les Canadiens d'un océan à l'autre, rendent hommage à leur courage en attirant l'attention sur l'autisme et en se joignant à d'autres pays partout dans le monde pour accroître la sensibilisation à l'égard de l'autisme, de la nécessité d'une recherche accrue, de l'acceptation de ce trouble et d'une conscientisation en ce qui le concerne, est un merveilleux pas dans la bonne direction.

Pour les familles, la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme est une simple question de compassion, d'inclusion et d'espoir.

Le président : Merci beaucoup à tous de vos commentaires et de votre brièveté, ainsi que de vos efforts continus pour susciter une plus grande prise de conscience envers l'autisme et les défis auxquels les familles sont confrontées.

Je suis ravi d'entendre que depuis la dernière fois que nous nous sommes vus, c'est-à-dire lorsque nous préparions notre rapport, vous parlez davantage d'unifier la voix des intervenants du milieu de l'autisme. C'est une excellente initiative également.

Bien sûr, nous apprécions beaucoup que le sénateur Munson agisse, tout comme vous, comme champion de cette cause. Nous aimons à avoir des défenseurs de certaines causes au Sénat, et il est assurément dévoué à la vôtre; nous le savons. D'autres personnes ici vous appuient également.

[*Français*]

Le sénateur Pépin : Je tiens à vous féliciter, Monsieur Bortolotti, pour votre leadership dans la cause de l'autisme. Vous êtes venu sur la colline du Parlement, vous avez ramassé de l'argent; bravo. Vous nous avez dit que vous songez à devenir premier ministre et je pense que vous possédez plusieurs des qualités essentielles afin d'atteindre cet objectif.

Le Canada n'a aucune stratégie nationale en matière de troubles autistiques. Même si l'entente a été signée aux Nations Unies en 2007, on a encore besoin de coordination et de s'installer parce que, actuellement, on n'a absolument rien fait.

J'ai fait partie du groupe de sénateurs du comité qui a participé, en 2007, à une étude et à un rapport sur l'autisme. Entre autres, nous recommandions que le gouvernement fédéral instaure une stratégie et convoque des conférences. Je dois avouer que depuis ce temps, les choses ne se sont pas faites. Une autre de nos recommandations visait Santé Canada alors que nous demandions qu'une campagne nationale sur la sensibilisation auprès du public soit lancée afin de mieux faire connaître et de mieux comprendre cette maladie.

Je pense qu'avec cette Journée internationale sur l'autisme, nous mettons le pied dans la porte afin d'atteindre les buts visés par nos recommandations. Étant consciente de tout ce que cela implique d'efforts de la part de tous ceux qui sont touchés par cette maladie d'une manière ou d'une autre, je pense que cette journée internationale peut donner beaucoup d'espoir.

En terminant, encore une fois, merci beaucoup, jeune homme, d'avoir procédé de cette façon et on espère qu'avec l'adoption de ce projet de loi, cela va fonctionner.

Senator Champagne: I was also a member of this committee when you paid us a visit during the last session and I am very attuned to the problems associated with autism. However, I do have a question: is this bill really the appropriate way of raising awareness and promoting vital research?

After all, the federal government has invested a significant amount of money in autism research. Recently, the Canadian Autism Intervention Research Network at Simon Fraser University received a major injection of research funds. It is important to remember that the provinces and territories are still responsible for autism diagnosis and treatment services, while the job of the federal government is to raise public awareness and to fund research efforts .

Does the government currently recognize World Autism Day? It does. This past April 2, the federal Minister of Health made an official statement in the House acknowledging World Autism Day. Therefore, the government recognizes the need for setting aside one day a year to encourage people to donate and do whatever they can to further autism research.

Since the Minister of Health and the Government of Canada have already official recognized April 2 as World Autism Day, I really do not see any need for legislation. The Minister and the government have already recognized this special day.

This is not to detract from all of the positive feelings and hopes of finding the cause and ways of controlling the effects of autism in children and adults. I am quite willing to work with you, but I do question the need for a bill when April 2 has already been official designated by the Canadian government.

[English]

Senator Munson: I would like to answer that question. Senator, there is no force of law behind a ministerial declaration. A ministerial declaration is good and we applaud it, but life is full of beginnings. This is a lifelong journey for all of us. Recognizing World Autism Awareness Day is part of that journey and part of that beginning.

You talked about Simon Fraser University. I was there about three weeks ago and talked to the young researchers. They discovered that the \$1 million chair was not enough to attract a person of excellence for that chair. They have had to reframe the job description. They will find something but they have had to move it to another scale. They really appreciate what is going on, but that tells us that there is a beginning that needs more federal funding.

If we talk about the awareness of it all, let us look at this beginning, this process we are going through now. I look at it as a national issue. There are no borders when it comes to autism. We have put into place a Federal Tobacco Control Strategy, the

Le sénateur Champagne : J'avais participé aussi à ce comité lors de votre visite durant la dernière session et je suis très sensible aux problèmes de l'autisme. Cependant, je me pose une question : ce projet de loi est-il vraiment une bonne façon de continuer à sensibiliser les gens et à encourager la recherche qui est importante?

Le gouvernement fédéral a quand même investi des sommes importantes dans la recherche de l'autisme. Il n'y a pas si longtemps, à l'Université Simon Fraser, le réseau canadien de recherche et d'intervention sur l'autisme a reçu aussi des sommes assez importantes. Il ne faut pas oublier que les services de dépistage et de traitement de l'autisme demeurent la responsabilité des provinces ou des territoires, donc le travail du gouvernement fédéral, c'est d'aider à sensibiliser les gens et à fournir des fonds importants pour la recherche.

Le gouvernement reconnaît-il en ce moment la Journée internationale de l'autisme? Oui. Le 2 avril dernier, notre ministre de la Santé a fait une déclaration officielle en Chambre reconnaissant le World Autism Day. Le gouvernement reconnaît donc qu'il est nécessaire qu'on ait une journée dans l'année où l'on va particulièrement encourager les gens à donner, à faire de la recherche et à faire tout ce qu'on peut.

La journée du 2 avril ayant déjà été reconnue officiellement par la ministre de la Santé et par le gouvernement du Canada comme Journée internationale de l'autisme, je ne vois alors pas la nécessité d'avoir une législation, d'avoir une loi. C'est déjà fait, c'est reconnu, la ministre et le gouvernement l'ont reconnu.

Cela n'enlève pas tous les bons sentiments et tous les espoirs d'arriver à trouver la source, à trouver des façons de contrôler les effets de l'autisme chez un enfant ou un adulte. Je suis bien prête à travailler avec vous, mais je me pose sérieusement la question de savoir si un projet de loi est nécessaire quand le jour du 2 avril a déjà été reconnu officiellement par le gouvernement du Canada.

[Traduction]

Le sénateur Munson : J'aimerais répondre à cette question. Sénateur, la déclaration d'un ministre n'a pas force de loi. Une telle déclaration est une bonne chose, et nous la saluons, mais la vie est faite de débuts. Pour nous tous, c'est le travail d'une vie entière. La reconnaissance de la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme fait partie de ce processus de toute une vie, et de ce début.

Vous avez parlé de l'Université Simon Fraser. J'y étais il y a environ trois semaines, et j'ai parlé aux jeunes chercheurs. Ils se sont aperçus que la chaire de recherche de 1 million de dollars ne suffisait pas à attirer une personne d'excellence en tant que titulaire de cette chaire. Ils ont dû redéfinir la description du poste. Ils trouveront une solution, mais ils ont dû passer à un autre barème. Ils apprécient vraiment ce qui se passe, mais cela nous démontre que ce n'est qu'un début; le besoin d'un financement accru du fédéral se fait sentir.

Si nous parlons de conscientisation à l'égard de toute cette question, examinons ce point de départ, ce processus d'adoption que nous traversons actuellement. Je considère cela comme un enjeu national. En matière d'autisme, il n'existe aucune frontière.

national Heart Health Strategy, the National Animal Health Strategy, Veterans Affairs Canada Mental Health Strategy, Canadian Diabetes Strategy, and National Crime Prevention Strategy. We have those things.

I look at this as a building block for this group and for all of us. It will give us more recognition and someone else will say let us develop a strategy similar to the strategies that are already in place.

All the national autism groups have said they need a federally led initiative. They do not care who gives out the money. They care about a national knowledge-based centre and a national recognition of chairs of excellence. Only by having this kind of bill enshrined in law do we get the impetus to take another step forward.

Ms. Mawlam: The Public Health Agency of Canada has 200 employees who work on the AIDS virus. We do not even have a division for autism spectrum disorders in our Public Health Agency, and autism is a public health issue. We need surveillance, epidemiology and policy.

Senator Cook: Senator Munson, you have done a wonderful job, and I am glad that you were on our committee that did that study, *Pay Now or Pay Later: Autism Families in Crisis*.

May I recommend that you track the recommendations? It might be a wonderful thing to see how you measure on each day that you celebrate. So often, we add recommendations and that is the last we hear about them. That day would serve to measure your progress as to how well we did and serve as another one of your building blocks.

You will be interested in a new Senate committee report that is coming on population, public health in Canada. This committee is just finishing that report. You will be pleasantly surprised. That report will be published in June.

I fully agree with the full force of the law with this bill because where the United Nations General Assembly designated, now we are giving it strength with this bill to ensure that it is never lost.

It would be a wonderful score card to measure our recommendations against the progress as you go forward.

The Chair: I take it there would not be any disagreement with that from your witnesses.

Senator Callbeck: Thank you all for coming today, for your presentations and for the work that you do with autism. Josh, you are certainly an impressive teenager. Keep up the good work. Senator, I want to thank you for bringing forward this legislation.

Nous avons instauré la Stratégie fédérale de lutte contre le tabagisme; la Stratégie nationale de santé cardiovasculaire; la Stratégie nationale sur la santé des animaux; la Stratégie en matière de santé mentale d'Anciens Combattants Canada; la Stratégie nationale sur le diabète; et la Stratégie nationale pour la prévention du crime. Ces initiatives sont en place.

Je considère ce projet de loi comme un élément fondamental pour ce groupe et pour chacun d'entre nous. Cette loi nous apportera davantage de reconnaissance de ce trouble, et quelqu'un d'autre proposera qu'on mette au point une stratégie semblable à celles déjà en place.

Tous les groupes nationaux de soutien aux personnes autistes ont déclaré avoir besoin d'une initiative menée par le gouvernement fédéral. Peu leur importe qui versera l'argent. Ils ont à cœur d'avoir, à l'échelle nationale, un centre de savoir et une reconnaissance des chaires d'excellence. Ce n'est que par l'adoption d'un projet de loi de ce genre que nous aurons l'élan voulu pour progresser encore davantage.

Mme Mawlam : L'Agence de la santé publique du Canada a 200 employés qui travaillent sur le virus du sida. Mais au sein de cet organisme, nous n'avons même pas une section qui s'occupe des troubles du spectre autistique, alors que l'autisme est un enjeu de santé publique. Il nous faut une surveillance, une épidémiologie et une politique.

Le sénateur Cook : Sénateur Munson, vous avez fait un travail formidable, et je suis ravie que vous ayez siégé à notre comité ayant réalisé l'étude *Payez maintenant ou payez plus tard — Les familles d'enfants autistes en crise*.

Puis-je vous conseiller d'assurer un suivi des recommandations? Ce serait une excellente chose que de profiter de chaque journée de commémoration pour évaluer les progrès réalisés. Il arrive si souvent que nous intégrions des recommandations dont nous n'entendons plus jamais parler par la suite. Cette journée servirait à faire le point sur les avancées réalisées et serait pour vous un autre élément de base.

Un comité sénatorial publiera un nouveau rapport sur la santé publique au Canada. Le comité achève présentement ce rapport, qui vous intéressera certainement. Vous serez agréablement surpris. Il sera publié en juin.

Je suis pleinement d'accord pour qu'on donne force de loi à ce projet de loi car, alors que l'Assemblée générale des Nations Unies a désigné une journée commémorative, nous lui conférons maintenant une force grâce à ce projet de loi, afin de garantir sa pérennité.

Ce serait un excellent moyen pour évaluer les avancées que vous réalisez par rapport à nos recommandations.

Le président : Je suppose qu'aucun des témoins ne serait contre.

Le sénateur Callbeck : Merci à tous d'être venus aujourd'hui, ainsi que de vos exposés et du travail que vous accomplissez en matière d'autisme. Josh, vous êtes un adolescent impressionnant. Continuez votre excellent travail. Sénateur, je vous remercie d'avoir présenté ce projet de loi.

Ms. Mawlam, you put some figures here for the U.S. and for the U.K. They are certainly very alarming. You say that the Public Health Agency of Canada does not have any figures.

Ms. Mawlam: That is correct.

Senator Callbeck: Why, in our report, was that not one of the recommendations?

Ms. Mawlam: We do have external figures, but the importance of numbers coming from the Public Health Agency of Canada is that they are accountable. It is ongoing and national. I would like to see this part of our Canada Health Survey.

Even though there have been “bleeps” done in certain areas across Canada, this must be a national surveillance. The federal government must be accountable, and it must be visible and accessible. That is the difference. We do not want this to be a one-time thing. That is how we can ensure that it is ongoing, namely, when the Public Health Agency of Canada does it.

We do have little surveys here and there, but that is not what we need.

Senator Callbeck: You mentioned about the U.S. and the Centers for Disease Control. How long have they been doing this?

Ms. Mawlam: I do not know the answer to that, but we can find that out.

Senator Munson: In my dissertation, we talked about the Combating Autism Act that happened two years ago in terms of how they are working together and how there is a federal responsibility, which spreads itself out to individual states. I have been in Washington talking to different groups along that line. We see a hand-in-hand approach that is happening in the United States. As I said in my opening remarks, the President is putting it in as a priority.

Whatever government is in power does not matter. What matters is action. I would like to see if we could emulate some of the things that are going on in the United States. It does not take much to think outside the box; it does not take much to break precedent; and it does not much to sit down in a room because we all must be in the same room.

I would encourage the health minister to sit down with his equivalent health ministers in the provinces, along with social and education ministers and say, “Let us take a look at this.”

We dealt with different groups in the past, for example, the intellectually disabled, and came up with great plans of inclusion. It is about the whole play of being inside that room and saying, “Let us have a national strategy.” I cannot see how anyone can jealously guard his jurisdiction because he cares more about an autistic child. That is all I am asking. This day will help add impetus to that and help us move to that place.

Madame Mawlam, vous avez cité quelques chiffres concernant les États-Unis et le Royaume-Uni, qui sont assurément fort alarmants. Vous avez ajouté que l'Agence de la santé publique du Canada n'avait pas de chiffres à fournir.

Mme Mawlam : C'est juste.

Le sénateur Callbeck : Pourquoi cela ne faisait-il pas partie des recommandations de notre rapport?

Mme Mawlam : Nous avons des chiffres provenant de l'externe, mais l'importance de ceux fournis par l'Agence de la santé publique du Canada, c'est que cet organisme devra en répondre. L'exercice de surveillance est permanent, et à l'échelle nationale. J'aimerais que ces chiffres soient intégrés à l'Enquête santé Canada.

Bien qu'il y ait eu quelques études isolées dans certaines régions du Canada, il doit y avoir une surveillance nationale. Le gouvernement fédéral doit rendre des comptes, et il doit être visible et accessible. Voilà la différence. Nous ne voulons pas qu'il s'agisse d'une mesure ponctuelle. Ainsi, nous pourrions nous assurer que l'Agence de la santé publique du Canada en fasse un effort permanent.

Nous avons bien eu quelques petites études çà et là, mais ce n'est pas ce dont nous avons besoin.

Le sénateur Callbeck : Vous avez parlé des États-Unis et des Centers for Disease Control. Depuis combien de temps font-ils ce travail?

Mme Mawlam : Je ne connais pas la réponse, mais je pourrais m'en enquérir.

Le sénateur Munson : Dans mon exposé, il a été question de la Combating Autism Act, mise en vigueur il y a deux ans aux États-Unis, pour souligner comment, là-bas, on collabore et on assume une responsabilité fédérale qui s'étend à chacun des États. Je suis allé à Washington, où j'ai discuté avec différents groupes. Aux États-Unis, nous assistons à une approche de type « main dans la main ». Comme je l'ai souligné dans mes remarques d'ouverture, le président en fait une priorité.

Peu importe le gouvernement au pouvoir. Ce qui compte, c'est l'action. J'aimerais voir s'il nous est possible d'imiter certaines initiatives mises en œuvre aux États-Unis. Trouver des solutions novatrices n'est pas compliqué; il n'est pas difficile de changer de vieilles façons de faire, ni de s'asseoir ensemble dans une salle, car nous devons tous nous réunir dans une même pièce.

J'encourage le ministre de la Santé à s'asseoir avec ses homologues provinciaux, en compagnie des ministres de la Santé et des Services sociaux, en disant : « Examinons la question. »

Par le passé, nous avons traité avec différents groupes, par exemple ceux représentant les personnes atteintes de déficience intellectuelle, et nous avons créé de formidables plans d'inclusion. Il s'agit essentiellement de se réunir dans cette salle et de dire « dotons-nous d'une stratégie nationale ». Je ne vois pas comment quiconque pourrait garder jalousement sa responsabilité en la matière au motif qu'il se préoccupe

Whatever government takes hold of a national, federally-led national autism strategy, I will applaud and I am sure we all will.

The Chair: That is all I have on my list in terms of speakers or questioners.

If that is it, I will say thank you very much to our witnesses. Thank you for being here. You are now excused.

Perhaps, Senator Munson, you could stay because now the committee will go into clause-by-clause consideration of the bill.

Members of the committee, is it agreed to proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-210?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall the preamble stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the bill — there is no amendment — without amendment, carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Champagne: On division.

The Chair: Carried, on division.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

Some Hon. Senators: No.

The Chair: Is it agreed that I report this bill without amendment to the Senate?

davantage des enfants autistes. Voilà tout ce que je demande. Cette journée-là nous donnerait un tremplin qui nous aiderait à nous rapprocher d'un tel objectif.

Peu importe le gouvernement qui prendra les commandes d'une stratégie nationale sur l'autisme : je l'applaudirai, et je suis certain que nous le ferons tous.

Le président : Nous avons maintenant épuisé notre liste d'intervenants.

Si c'est tout, je vais maintenant remercier nos témoins. Merci beaucoup d'avoir été là. Vous êtes maintenant libérés.

Peut-être pourriez-vous rester avec nous, sénateur Munson, car notre comité va maintenant passer à l'étude article par article du projet de loi.

Les membres du comité sont-ils d'accord pour procéder à l'étude article par article du projet de loi S-210?

Des voix : Oui.

Le président : Adopté.

L'étude du titre est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

L'étude du préambule est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

L'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé, est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 2 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le préambule est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le projet de loi sans amendement est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Champagne : Avec dissidence.

Le président : Adopté avec dissidence.

Le comité souhaite-t-il envisager d'annexer des observations au rapport?

Des voix : Non.

Le président : Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport au Sénat de ce projet de loi sans amendement?

Hon. Senators: Agreed.

On division?

Senator Champagne: No.

The Chair: All right. Carried.

The bill is now passed.

Do you want a closing comment, Senator Munson?

Senator Munson: Chair, on behalf of the autism community in this country, I would like to say thank you for this next step. There are more to come.

The Chair: Thank you very much, Senator Munson.

Thank you again to all of you who have appeared.

We have now dealt with Bill S-210 and Bill S-217. I will report them both to the Senate, hopefully this afternoon.

(The committee adjourned.)

Des voix : D'accord.

Avec dissidence?

Le sénateur Champagne : Non.

Le président : Très bien. Adopté.

Le projet de loi est maintenant adopté.

Souhaitez-vous faire un dernier commentaire, sénateur Munson?

Le sénateur Munson : Monsieur le président, au nom de la communauté de l'autisme de ce pays, j'aimerais dire merci pour cette nouvelle étape que nous avons franchie. Il y en aura d'autres.

Le président : Merci beaucoup, sénateur Munson.

Merci beaucoup à tous ceux qui ont comparu.

Nous avons maintenant traité les projets de loi S-210 et S-217. Je ferai rapport au Sénat à leur sujet cet après-midi, j'espère.

(La séance est levée.)



Senate

Sénat

CANADA

Early Childhood Education and Care: Next Steps

**Report of
The Standing Senate Committee on Social Affairs,
Science and Technology**

The Honourable Art Eggleton P.C., Chair

**The Honourable Wilbert Joseph Keon O.C., Deputy
Chair**

April 2009

Ce document est offert en français

Available on the Parliamentary Internet:
<http://senate-senat.ca/social.asp>
40th Parliament – 2nd Session

Pursuant to Rule 131(2) the Senate requests a complete and detailed response from the Government to this report, with the Minister of Human Resources and Social Development being identified as the Minister responsible for responding to the report.

Rule 131(2) states that once the Senate has adopted a report, the Senate may request the Government to provide a response. Rule 131(3) asks for this response within 150 calendar days after adoption of a report.

The Committee would like to thank the following staff for their hard work in the preparation of this report:

From the Library of Parliament:

Havi Echenberg

Diane Leduc

Karin Phillips

Consultant:

Kerry McCuaig

From the Committees Directorate:

Keli Hogan, Clerk of the Committee

Monique Régimbald, Administrative Assistant

Barbara Reynolds, Clerk of the Committee, 2nd Session, 39th
Parliament

Tracy Amendola, Administrative Assistant, 2nd Session, 39th
Parliament

TABLE OF CONTENTS

ORDER OF REFERENCE	1
MEMBERSHIP	2
FOREWORD	3
GLOSSARY	5
EXECUTIVE SUMMARY.....	6
1. INTRODUCTION.....	9
2. THE INTERNATIONAL CONTEXT	12
2.1 OECD's Canada study and report	12
2.1.1 METHOD	12
2.1.2. FINDINGS	13
IDENTIFIED STRENGTHS	13
CONCERNS	14
2.1.3. CANADA-SPECIFIC RECOMMENDATIONS FROM THE OECD	14
2.2. OECD's comparative study	16
2.2.1. GENERAL FINDINGS	16
2.2.2. KEY FINDINGS	16
ACCESS ISSUES.....	16
FUNDING ISSUES	17
QUALITY ISSUES	17
2.2.3. GENERAL RECOMMENDATIONS FROM THE OECD	18
2.2.4. CANADA IN COMPARISON	18
2.2.5. OECD MODELS	19
2.3. Developments in other countries	22
2.3.1. COUNTRIES REVIEWED.....	22
2.3.2. INTEGRATION OF ECEC SERVICES	24
2.3.4. ACCESS.....	26
2.3.5. QUALITY, MONITORING AND EVALUATION	29
3. APPROACHES TO ECEC.....	30
3.1. Early childhood development and pedagogy	30
3.2. Population health	33
3.3. Supporting families	35
3.3.1. PARENTAL CHOICE.....	35
3.3.2. PARENTING SKILLS	37
3.4. Integration.....	39
3.5. Accessibility.....	44
4. FEDERAL INVOLVEMENT.....	47
4.1. Policy, programs and funding mechanisms	47
4.1.1. TAX AND TRANSFERS TO INDIVIDUALS	47
CHILD CARE EXPENSES DEDUCTION 1972	47
NATIONAL CHILD BENEFIT 1998.....	48
UNIVERSAL CHILD CARE BENEFIT 2006	50
CHILD TAX CREDIT 2007	50

4.1.2. DIRECT PROGRAM FUNDING	50
FIRST NATIONS AND ABORIGINAL PEOPLES	50
MILITARY FAMILIES	59
FEDERAL PRISONERS	61
IMMIGRANTS AND REFUGEES	61
4.1.3. TRANSFERS TO PROVINCES AND TERRITORIES	62
COMMUNITY ACTION PROGRAM FOR CHILDREN (CAPC) /CANADA PRENATAL NUTRITION PROGRAM (CPNP) 1993	62
CANADA SOCIAL TRANSFER 1995	64
NATIONAL CHILDREN’S AGENDA 1997	65
NATIONAL CHILD BENEFIT 1998.....	67
SOCIAL UNION FRAMEWORK AGREEMENT (SUFA) 1999.....	68
EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT INITIATIVE (2000)	68
MULTILATERAL FRAMEWORK ON EARLY LEARNING AND CHILD CARE (2003)	69
MOVING CANADA FORWARD: FOUNDATIONS – AN EARLY LEARNING AND CHILD CARE PROGRAM (2004)	71
AGREEMENTS-IN-PRINCIPLE ON EARLY LEARNING AND CHILD CARE 2005, AND CANADA-QUÉBEC AGREEMENT ON EARLY LEARNING AND CHILD CARE	71
CHILD CARE SPACES INITIATIVE (2006)	71
4.2. Federal leadership	73
5. PROVINCIAL/TERRITORIAL AND LOCAL POLICIES AND PROGRAMS	78
5.1. Provincial/territorial trends	78
5.1.1. FRAMEWORKS/STRATEGIES	78
5.1.2. INTEGRATION	80
5.1.3. INCREASING FUNDING LEVEL, INCREASED SPACES, AND MIXED DELIVERY	80
5.1.4. INCLUSION OF CHILDREN WITH SPECIAL NEEDS	83
5.1.5. CURRICULUM.....	84
5.2. Local responses	85
5.3. Stronger partnerships.....	87
6. PROGRAM DESIGN	89
6.1. Regulated/unregulated	89
6.2. For-profit/not-for-profit.....	91
6.3. Universal/targeted	97
7. CHILD CARE STAFFING	99
7.1. Staffing requirements	100
7.2. Recruitment and retention.....	102
8. RESEARCH/DATA	106
8.1. Current sources	106
8.1.1. NATIONAL LONGITUDINAL STUDY ON CHILDREN AND YOUTH.....	106
8.1.2. ABORIGINAL CHILDREN’S SURVEY	107

8.1.3. L'ÉTUDE LONGITUDINALE DU DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS DU QUÉBEC (ELDEQ)	107
8.1.4. UNDERSTANDING THE EARLY YEARS	108
8.1.5. ONTARIO CHILD HEALTH STUDY	108
8.1.6. BETTER BEGINNINGS, BETTER FUTURES	109
8.1.7. THE EARLY DEVELOPMENT INSTRUMENT (EDI)	110
8.1.8. THE COMPOSITE LEARNING INDEX (CLI)	111
8.2. Federal role	112
9. CONCLUSION	114
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	116
APPENDIX 1 – WITNESS LIST	117
APPENDIX 2.....	119
INNOVATIVE PRACTICES IN ECEC	119
APPENDIX 3.....	124
OVERVIEW OF EARLY LEARNING POLICIES AND PROGRAMS IN PROVINCES AND TERRITORIES	124
Alberta	124
British Columbia	129
Manitoba	136
New Brunswick.....	138
Newfoundland and Labrador.....	142
Northwest Territories	146
Nova Scotia	150
Nunavut	156
Ontario.....	159
Prince Edward Island.....	165
Quebec	170
Saskatchewan	176
Yukon	180
APPENDIX 4.....	185
OVERVIEW OF EARLY LEARNING POLICIES AND PROGRAMS FROM OTHER COUNTRIES	185
Australia.....	185
Cuba.....	190
France.....	193
Germany	199
New Zealand.....	203
Sweden.....	208

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, February 24, 2009:

The Honourable Senator Eggleton, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Jaffer:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine the state of early learning and child care in Canada in view of the OECD report *Starting Strong II*, released on September 21-22, 2006 and rating Canada last among 14 countries on spending on early learning and child care programs, which stated "... national and provincial policy for the early education and care of young children in Canada is still in its initial stages... and coverage is low compared to other OECD countries";

That the committee study and report on the OECD challenge that "...significant energies and funding will need to be invested in the field to create a universal system in tune with the needs of a full employment economy, with gender equity and with new understandings of how young children develop and learn";

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject since the beginning of the First Session of the Thirty-Ninth Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report no later than June 30, 2009, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 *days after the tabling of the final report*.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MEMBERSHIP

The Honourable, Art Eggleton, P.C., Chair of the Committee
The Honourable, Wilbert Joseph Keon, Deputy Chair of the
Committee

Also

The following Honourable Senators participated in this study:

Catherine S. Callbeck
Andrée Champagne, P.C.
Joan Cook
Jane Cordy
Joyce Fairbairn, P.C.
Lucie Pépin
Hugh Segal

In addition, the Honourable Senators Bert Brown, Ethel M. Cochrane, Jim Munson and Marilyn Trenholme Counsell, also participated in the Committee's deliberations.

FOREWORD

The Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology found Canada's last-place ranking among 14 member countries of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) in spending on early childhood education and care (ECEC) dismaying, for several reasons.

First, Canada's children are our future. Particularly in an aging society, we will need as many adults as possible who are willing and able to be in the workforce, and, at the same time, we need to be building self-esteem and learning readiness in our children. Only high-quality learning opportunities for our young, whether in the home or outside it, can ensure that future for Canada.

Second, Canada's federal structure can create challenges in assessing how much is being done and invested in ECEC and by which level of government. We saw the need to clarify how policy, program and spending work across jurisdictions and across Canada toward our joint responsibility to parents and their children.

Third, the Committee was aware that research, policy and programs with respect to ECEC are evolving, sometimes dramatically and rapidly, both across Canada and internationally. It was our wish to capture the information and initiatives that are occurring around us, partly in response to the OECD report.

Finally, we have witnessed many local, provincial, territorial and federal program changes affecting ECEC, children and parents, since the time of the OECD report. The Committee wished to understand and report these changes, and assess them against the OECD recommendations for Canada and for all OECD countries.

The Committee has recently studied and reported on autism in Canada's children, bringing it a higher level of public attention. We learned then the importance of both early intervention and appropriate care for children with diverse needs.

In its hearings for this study, the Committee heard from child care providers and advocates from every province and territory; officials from Human Resources and Social Development Canada; and visionaries and Canadian international experts with respect to human

development in the early years, Dr. Fraser Mustard and the Honourable Margaret Norrie McCain.

Further, the Committee has two subcommittees, one focussing on population health, and the second focussing on housing, homelessness and poverty in Canadian cities. Many witnesses before these subcommittees identified early childhood development and learning as key to addressing those issues as well, and are cited in this report. We thank them all for their contributions to this study.

In addition, we recognize the enormous effort being made by parents and grandparents, governments, child development organizations, early childhood learning programs, and others to realize the potential of our country's children. In Canada, we recognize that it takes families, educators, policy-makers and more to raise our children. This report is for them.

Finally, we recognize the dedication and passion of Senator Trenholme Counsell who sponsored the motion that initiated this study.

GLOSSARY

The following acronyms are used throughout this report:

ECD	Early childhood development
ECEC	Early childhood education and care
ECE	Early childhood education
ELCC	Early learning and child care

These all refer to the same early childhood development of children from birth to school-entry age (4, 5, or 6, depending on the province, territory or country). Early childhood education and care is the term used by the Organisation for Economic Cooperation and Development in its report, and is used in this report, except where other sources are cited and have used one of the other terms noted above.

OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
------	---

EXECUTIVE SUMMARY

The Senate of Canada, on 20 November 2006, authorized the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology to undertake two tasks. First, the Committee was to examine the state of early learning and child care in Canada in view of the OECD report *Starting Strong II*, released on September 21, 2006, which rated Canada last among 14 countries on spending on early learning and child care programs. Second, the Committee was to study and report on the OECD challenge that "...significant energies and funding will need to be invested in the field to create a universal system in tune with the needs of a full employment economy, with gender equity and with new understandings of how young children develop and learn."¹

With this mandate, the Committee heard from child care providers and advocates from across Canada; officials from Human Resources and Social Development Canada; and visionaries and Canadian international experts with respect to human development in the early years.

As well, the Social Affairs, Science and Technology Committee, through its current work on population health, and on poverty, housing, and homelessness in Canadian cities, learned much about the critical role of early childhood development and learning in addressing these broader societal issues.

An in-depth analysis was undertaken of the OECD reports relative to Canada as well as for several countries with higher rankings and more highly developed programs for early childhood learning and child care.

There can be no doubt that Canada's provinces and territories are already responding to the OECD challenge. In 2008, many excellent initiatives are in place with respect to inter-ministerial cooperation, curricula, community participation and parental involvement. There is a greater level of investment not only in child care spaces, but also in parental support, parenting programs, training for early childhood education staff with corresponding re-evaluation of salaries. The Government of Canada continues to provide budgetary support to the provincial and territorial governments for programming as well as to

¹ OECD Directorate for Education, *Early Childhood Education and Care Policy: Canada Country Note*, October 2004, p. 6. Accessed from <http://www.oecd.org/dataoecd/42/34/33850725.pdf> 3 August 2008.

families through tax measures. This report provides both historical and current details on these federal investments.

The OECD has complimented Canada on its research on early childhood development and learning. This Committee wishes especially to thank Dr. Fraser Mustard who brought his international expertise to our hearings. Yet, the Senate Committee recognizes that Canada's reputation in the future will depend on two things – our on-going support for research and our ongoing support for the families of this nation.

The Committee has recognized Canada's strengths but also its weaknesses. Too many Aboriginal children and too many children with special challenges are being left behind. Immigrant families look to Canada for special help for their children. Bilingualism brings a unique perspective to the provision of services for children especially those in minority settings. Even our most talented children need the best early childhood opportunities to reach their full potential. Too many of Canada's children arrive at school not ready to learn. We can and we must do better as a nation.

In the conclusion to this report, the Government of Canada is called upon to be a champion for families in the 21st century. Throughout the report, there are several ideas regarding the expansion and integration of more comprehensive services for parents and children, the re-evaluation of budgeting commitments to families and the need for incremental increases to assure the availability of quality child care spaces as well as all programs for parents and children focused on healthy childhood development and early learning.

The Committee's recommendations are:

- 1. that the Prime Minister appoint a Minister of State for Children and Youth, under the Ministry of Human Resources and Social Development Canada, with responsibilities to include working with provincial and territorial government to advance quality early learning, parenting programs and child care, as well as research human development and early childhood development and learning;**
- 2. that the Minister for Human Resources and Social Development appoint a National Advisory Council on Children, to advise the Minister of State for Children and**

- Youth and through the Minister of State, other Ministers on how best to support parents and to advance quality early learning and child care. The Council membership is to include Parliamentarians, other stakeholders, community leaders and parents, with appropriate representation from Aboriginal communities;**
- 3. that the Government of Canada call a series of meetings of federal, provincial, and territorial Ministers with responsibility for children and youth, beginning within one year of this report to:**
- a. establish a pan-Canadian framework to provide policies and programs to support children and their families; and**
 - b. establish a federal/provincial/territorial Council of Ministers responsible for early learning and child care and parental supports, to meet annually, to review Canada's progress with respect to other OECD countries, and to share best practices within Canada. ; and**
- 4. that the Government of Canada, in collaboration with provincial and territorial counterparts and researchers, create an adequately funded, robust system of data collection, evaluation and research, promoting all aspects of quality human development and in early childhood programming including the development of curricula, program evaluation and child outcome measures.**

Finally, the Committee reaffirms its belief in Canada's parents and its hope for Canada's children. Parents' choices for their children are enhanced each community provides a solid network of parenting programs, early childhood learning and quality child care options. All of Canada's governments and all of Canada's citizens are called upon to make this a reality and to position Canada among the best countries in the world in which family life can flourish and prosper.

1. INTRODUCTION

The Government of Canada's investment to support children and families began almost 100 years to an income tax deduction for families with children that increased with taxable income.² This was followed by the introduction of the Family Allowance, paid to all families with dependent children in 1945; the value of the Family Allowance was tripled and indexed to the cost of living in 1973. Five years later it was supplemented by a refundable tax credit targeted to low-income families. These programs were combined, along with a Working Income Supplement, into monthly payments based on income and family size, phasing out to zero for upper-income families, in 1993. The new Child Tax Benefit continues, with several alterations, to this day. More information on this program is provided later in this paper.

The explicit support for child care was first evident in a modest Child Care Expense Deduction in 1971, and in the inclusion of child care subsidies as a permitted expense by provincial governments under the Canada Assistance Plan; this plan was introduced in 1966 to support those in need or at risk of being in need. Funding for these purposes continued, with fewer conditions, when the Canada Assistance Plan was replaced with the Canada Health and Social Transfer in 1996, and later with the Canada Social Transfer. Information about these and other programs are addressed in greater detail later in this report.

Thus, despite Constitutional jurisdictions that assign responsibility for families to provincial and territorial governments, Governments of Canada of every political stripe, in war and in peace-time, throughout the past century, have invested in supporting Canadian families with children. While science gives us new evidence of the importance of healthy child development and very early learning not only to children, but to the adults they will become, families and governments have acted – each in their own way – to protect children from being victims of their parents' poverty.

² Information with respect to historical developments in federal investments in children is taken from *The National Child Benefit Progress Report 2006*, Government of Canada, 2008, p. 3, unless otherwise indicated.

In more recent years, the percentage of families with two earners doubled from 1974 to 1994, from one-third to 70%.³ With the move by women into the workforce, and the need to have more than one income to raise a family, parents, employers and governments have recognized the need for high-quality non-parental care for young children whose parents are able and willing to work outside the home, as well as other supports and the building of parenting skills for parents of young children.

When the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) undertook a cross-national study on early childhood education and care (ECEC), Canada volunteered in the second wave of countries to be studied. Canada's rankings were a disappointment to many. As well, data showed that child poverty rates were largely unchanged in Canada, while the presence of vulnerable children among Canadian families of all incomes persisted. Families, advocates, early educators and policy-makers shared a renewed concern, and a commitment to improve these results in Canada.

Our Committee has conducted two other studies concurrent with this one. A population health study involved information from every province and territory, with witnesses from across disciplines, professions and areas of policy interest. The vital importance of early childhood development as a foundation for the health and well-being of the adults the children will become was emphasized repeatedly by witnesses before that subcommittee. Their testimony is cited in this study as well, and a final report is expected in the coming months.

Another Committee study has focussed on Canada's larger cities, and began with a consideration of social challenges, notably poverty, housing and homelessness. Jeopardizing early childhood opportunities was a key issue and alarm identified by witnesses across these themes. Testimony from these witnesses is also cited in this report, and an interim report on these themes is expected in 2009.

³ Rianne Mahon and Susan Phillips, "Dual-Earner Families Caught in a Liberal Welfare Regime? The Politics of Child Care Policy in Canada", in *Child Care at the Crossroads*, 2005, p. 56.

Another Senate Committee has also focussed on children and their early development: the Standing Senate Committee on Human Rights. In its report, the Committee conducted an intensive study of Canada's compliance with the Convention on the Rights of the Child, and reported on the gap between government "rhetoric and reality" that has left Canadian children vulnerable and with no representation. The Committee's final report recommends that:

...the federal government meet with provincial and territorial governments to coordinate the establishment of measurable standards and guidelines for delivering early childhood development and child care to children across the country, matched by adequate funding. Consultations should begin immediately, with proposed solutions to be presented to the Canadian public by July 2009.⁴

Now it is the intention of the Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology to report on developments in Canada and other countries since the OECD's reports, and to assess these developments against the principles, country-specific recommendations and more general recommendations articulated in the reports.

⁴ Standing Senate Committee on Human Rights, Children: *The Silenced Citizens – Effective Implementation of Canada's International Obligations with respect to the Rights of Children*, Final Report, April 2007, p. 145.

2. THE INTERNATIONAL CONTEXT

The Thematic Review of Early Childhood Education and Care (ECEC) Policy project was launched by the OECD's Education Committee in March 1998 following the 1996 Ministerial meeting on *Making Learning a Reality for All*. At this meeting, the Education Ministers of the OECD member countries made early childhood education and care a high priority with the specific goal of improving access and quality of services.

The thematic review took place in two stages. In the first, 12 countries that had volunteered at the 1998 meeting were reviewed. They were: Australia, Belgium, the Czech Republic, Denmark, Finland, Italy, the Netherlands, Norway, Portugal, Sweden, the United Kingdom and the United States. A comparative report was presented at an international conference in Sweden in 2001.

At its meeting in 2001, the Education Committee of the OECD authorized a second round of reviews, involving eight more countries: Austria, Canada, France, Germany, Hungary, Ireland, Korea and Mexico. These reviews took place from 2002 to 2004. Canada was the 17th country to be reviewed among the 21 that volunteered to participate in the process.

The OECD also commissioned research on key topics concerning curriculum, services for low-income and disadvantaged families, financing and research and data collection. The 50 reports that make up the OECD's review of education and care services for pre-school-aged children comprise the largest body of comparative policy research to date in the field. This eight-year study allowed Canada to evaluate itself against its international peers and provided a unique opportunity to draw on best practices in early learning and child care policy and delivery.

2.1 OECD's Canada study and report

2.1.1 METHOD

The same method was applied to all countries that were reviewed.

Participating countries commissioned a Background Report structured along guidelines accepted by all participants. For Canada, the 137-page report released in 2003 was commissioned by Human Resources

Development Canada and written by Gillian Doherty, Martha Friendly and Jane Beach.⁵

A review team, composed of an OECD Secretariat member and experts, visited participating countries, interviewed the main stakeholders involved in ECEC policy, and observed some ECEC programs. In Canada, the review team visited Manitoba, Saskatchewan, British Columbia and Prince Edward Island from September 21st to October 3rd, 2003.⁶

A "Country Note" was prepared by the review team, based on the Background Report and the evidence gathered during their visit. Country Notes for all participating member countries were integrated into a comprehensive comparative report from the OECD.

2.1.2. FINDINGS

The *Early Childhood Education and Care Policy: Canada Country Note*⁷ was the result of that process in Canada. The overall evaluation by the review team of ECEC services in Canada, excluding services delivered in Quebec, was generally negative, describing services as a "patchwork of uneconomic, fragmented services, within which a small "child care" sector is seen as a labour market support, often without a focused child development and education role."⁸

IDENTIFIED STRENGTHS

In the country note, strengths in Canada's system were identified:

- remunerated parental leave for almost a year, enacted with the *Employment Insurance Act* of 2001;

⁵ Gillian Doherty, Martha Friendly and Jane Beach, *OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Canadian Background Report*, Canada, 2003. Accessed from <http://www.oecd.org/dataoecd/41/36/33852192.pdf> 5 August 2008.

⁶ For the sake of comparison, the review team for the USA traveled from 26 September to 8 October 1999, and visited Colorado, North Carolina and Ohio (*OECD Country Note, Early Childhood and Education and Care Policy in the United States of America*, July 2000, p. 6, available online at

<http://www.oecd.org/dataoecd/52/33/2535075.pdf>). These American states were "chosen" because of their specific characteristics, whereas in Canada, the four provinces were the only ones that agreed to be involved in the study, according to Norma Greenaway, based on an interview with Martha Friendly (Norma Greenaway, "Childcare Inadequate, OECD says: Four-province study" in *National Post*, 26 October 2004, National Edition, p. A11). The review team for Canada regretted in particular "not having the opportunity to review the new policies in Quebec, which seem to have progressed far beyond a 'child care' perspective." *Country Note for Canada*, p. 84.

⁷ OECD (2004), pp. 55-56.

⁸ Ibid, p. 6.

- Quebec’s early education and care policies and their child care services which account for about 40% of regulated child care places in Canada;
- efforts of provincial administrations to maintain ECEC services “despite a withdrawal of Federal funding and a climate of suspicion of public services” following the end of the Canada Assistance Plan in 1996;
- growing consultation and co-operation between federal and provincial/territorial governments (e.g., multilateral agreements which supported development of ECEC services, ended in 2007);
- well-established kindergarten early education network for children over 5 years;
- the contribution of non-profit, community organizations to the provision of regulated early childhood services, accounting for approximately 80% of subsidized child care provision; and
- Canadian expertise in ECEC research.⁹

CONCERNS

The main elements of concern raised by the review team were:

- weak public funding of ECEC services, especially for children under 5 years;
- the separation of child care from early education;
- limited access to affordable child care services and particular issues related to access for Aboriginal children;
- the quality of child care, e.g., very poor accommodation, child care workers’ protective and interventionist approach, lack of direct access to outside space;
- the apparent predominance of unregulated care; and
- staff qualifications and training and other issues related to their recruitment and retention, e.g., absence of federal and provincial/territorial guidelines and low wage levels, and limited tradition of professional development.¹⁰

2.1.3. CANADA-SPECIFIC RECOMMENDATIONS FROM THE OECD

Canada-specific recommendations were included in the country note.

Upstream policy recommendations:

- Strengthen the then-existing federal/provincial/territorial agreements and focus them on child development and learning.
- Encourage provincial governments to develop, with major stakeholder groups, an early childhood strategy with priority

⁹ Ibid, 55-56.

¹⁰ Ibid, pp. 55-68.

- targets, benchmarks and timelines, and with guaranteed budgets to fund appropriate governance and expansion.
- Build bridges between child care and kindergarten education, with the aim of integrating ECEC both at ground level, and at policy and management levels.

Funding and financing recommendations:

- Substantially increase public funding of services for young children.
- Ensure the creation of a transparent and accountable funding system, and for parents, a fairer sharing of ECEC funding.
- Devise an efficient means of funding a universal early childhood service for children 1 to 6 years, delivered equitably by mixed providers, governed by public mandated agencies.

Recommendations with regard to access:

- Continue efforts to expand access while promoting greater equity.
- In so far as possible, include children with special educational needs in public early development/education services.
- Reinforce policies to support and include Aboriginal children.

Recommendations to improve quality:

- Develop a national quality framework for early childhood services across all sectors, and the infrastructure at the provincial level to ensure effective implementation.
- Link accreditation of services to structural requirements and the achievement of quality targets.
- Review ECEC professional profiles, improve recruitment levels and strengthen initial and in-service training of staff.
- Provide publicly funded, high-quality intensive interventions in all disadvantaged areas.
- Provide attractive indoor and outdoor learning environments.
- Co-ordinate Canadian ECEC research and through funding, orient it further toward important policy issues.

While many of these recommendations could be acted upon only by provincial and municipal governments, others would require changes in federal policy, programs or income transfers to implement.

2.2. OECD's comparative study

On September 19, 2006, the OECD released the final summary – *Starting Strong II*. This report outlined progress made by the participating countries in responding to recommendations made in the first report (which did not include Canada), and compares the progress made, highlights innovative approaches and proposes policy options.

2.2.1. GENERAL FINDINGS

Starting Strong II notes progress across countries in a number of areas:

- a growing consensus that governments must invest in and regulate early childhood education and care;
- a trend towards integrating early childhood policy and administration under one ministry, often education;
- greater contact between early childhood centres and schools, and growing use of national curricular frameworks in the early childhood sector; the provision of at least two years of kindergarten before children enter compulsory schooling; growing, but still insufficient, government investment in services;
- more emphasis on quality improvement;
- an understanding of the need for qualified staff, able to respond to changing social and family conditions;
- an increase in university chairs in early childhood education and care policy; and
- recognition of the need for more country research and data collection in the field.

The report revealed three key areas where problems persist across countries: **access**, **funding**, and **quality**.

2.2.2. KEY FINDINGS

ACCESS ISSUES

With respect to access, infants and toddlers were the most neglected group in the countries studied. A defined policy approach was least likely for this age group and service fragmentation is more prevalent. The most frequent public policy response was longer maternity and parental leaves but few were found to be sufficiently long or flexible, to cover the time gap between parents' return to work and the beginning of more accessible program provision. Because regulated care is scarce and the labour force participation of mothers with very young children is high in most countries, the majority of young children are in unregulated arrangements.

The age at which young children have a legal right to attend free programs (usually under education) varies considerably across countries: 2 to 2.5 years in Belgium; 3 in Italy; 4 in the Netherlands and the United Kingdom. Close to 100% of 3-year-olds attend regulated early learning programs in Italy, France, and Belgium. In the Czech Republic, Germany, Hungary, Iceland, Portugal, Slovenia, Spain, Sweden and the UK, coverage ranges from 50% to 90%. Canada falls in with Greece, Ireland, Korea, Mexico, Switzerland and Turkey where attendance by 3-year-olds is “negligible.”

By age 5, most countries provide at least part-day programs that are widely attended. Some countries target their public early childhood support to disadvantaged populations. This approach is less successful in reaching vulnerable children than countries striving for universal provision. For example, in the US, only 45% of 3- to 5-year-olds from low-income groups are in early childhood programs compared to 75% from high-income groups. In Canada, only 20% of lone parents and 5% of disadvantaged groups are covered. No country provides adequate service to children with special needs.

FUNDING ISSUES

Public spending on early learning and care services for children from birth to compulsory schooling ranges from a low of 0.2% to a high of 2% of Gross Domestic Product (GDP). Canada was ranked as the lowest spender, number 14 out of the 14 countries for which information was provided, behind Australia and the Netherlands. Denmark, Sweden, Norway and Finland were ranked as the highest contributors. Costs to parents are lowest in countries taking a universal approach to early learning services and highest in countries where public support is targeted.

QUALITY ISSUES

Quality was reported to vary widely across countries. Staff working with younger children and in programs operated outside of public education was reported to be more poorly trained and compensated. Standards for non-educational programs tended to be lower and less rigorously monitored and assessed, particularly for younger children.

The OECD report also noted structural barriers that gave rise to policy incoherence, service fragmentation and reduced accountability. For example, a variety of government departments – education, child care, health – were identified as responsible for young children, each with its own conceptual framework. These departments could have distinct, and often competing, mandates, while overlapping

responsibilities for funding and delivery by each level of government add to the fragmentation.

2.2.3. GENERAL RECOMMENDATIONS FROM THE OECD

The OECD gave a common set of policy recommendations to all participating countries:

- to attend to the social context of early childhood development;
- to place well-being, early development and learning at the core of ECEC work, while respecting the child's agency and natural learning strategies;
- to create the governance structures necessary for system accountability and quality assurance.;
- to develop with the stakeholders broad guidelines and curricular standards for all ECEC services;
- to base public funding estimates for ECEC on achieving quality pedagogical goals;
- to reduce child poverty and exclusion through upstream fiscal, social and labour policies, and to increase resources within universal programs for children with diverse learning rights;
- to encourage family and community involvement in early childhood services;
- to improve the working conditions and professional education of ECEC staff;
- to provide freedom, funding and support to early childhood services; and
- to aspire to ECEC systems that support broad learning, participation and democracy.

Of these general recommendations, the Government of Canada has historically played a role in the social context of child care and the fiscal, social and labour policies that contribute to the reduction of child poverty and exclusion. In addition, it has transferred significant funds to provincial and territorial governments, sometimes with conditions, and sometimes without. These arrangements are discussed in more detail later in this report.

2.2.4. CANADA IN COMPARISON

As the committee has heard and discussed, Canada did not fare well in the final comparative study, published by the OECD in 2006. In particular, the Committee has discussed Canada's low ranking with

respect to federal spending on child care,¹¹ and with respect to public investments on services for families and young children as percentages of GDP.¹² Nonetheless, the Committee heard that the government supports the work of the OECD:

...Canada absolutely endorses the process and the work of the Organisation for Economic Co-operation and Development. We are a member country...We absolutely endorse the work and the principles. (Shawn Tupper, Director General for Social Policy, Human Resources and Social Development Canada, Evidence, 7 June 2007)

The Committee also heard that more recent international comparisons show Canada falling behind:

The Save the Children report from the U.K... noted that Canada had fallen from fifth to twenty-fifth in their child index, largely attributable to the number of children engaged in pre-school education. We have evidence that not only was Canada a laggard before — and certainly the OECD studies on child care illustrated that — but we are now falling further behind our industrial counterparts. (Katherine Scott, Canadian Council on Social Development, Evidence, May 10, 2007)

2.2.5. OECD MODELS

As a result of its first round of reviews and in its comparative report, the OECD identified characteristics of successful ECEC services and policies:

- a systemic and integrated approach to ECEC policy;
- a strong and equal partnership with the education system;
- a universal approach to access, with particular attention to children in need of special support;
- substantial public investment in services and the infrastructure;
- a participatory approach to quality improvement and assurance;
- appropriate training and working conditions for staff in all forms of provision;
- systematic attention to data collection and monitoring; and
- a stable framework and long-term agenda for research and evaluation.¹³

A substantial portion of the report, including the comparative tables, was dedicated to "...examining the progress made in these areas by the countries participating in the review."¹⁴

¹¹ OECD, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, 2006, p. 105. The Committee heard testimony from government officials and received information that contests the figures used in the comparison.

¹² Ibid, p. 104.

¹³ Ibid, pp. 3-4.

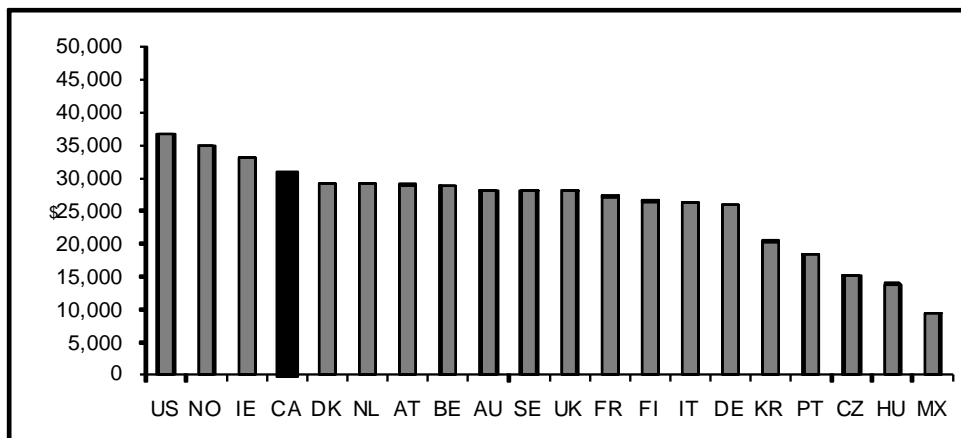
The cross-national comparisons prepared for *Starting Strong II* reveal just how far Canada lags behind.

Among the 20 countries in the OECD review Canada scored in the top 10 in the following categories: wealth (4th in GDP per capita); amount paid by parents for early childhood services (4th); child poverty (7th); and the proportion of “working mothers” (7th for mothers with children less than 3 years old; 8th for mothers with children less than 6 years old).

Canada ranked very low among other OECD countries on several measurements: early childhood education attendance by children under 6 years old (14th for children aged 0 to 3; last for children aged 3 to 6); paid maternity and parental leave (in the lower third of “effective” programs); spending on social programs as a proportion of GDP (15th); and spending on all child and family programs (16th). Finally, Canada was reported to come last on spending on early learning and child care services out of 14 countries compared.

Information on developments in some of the countries ahead of Canada – France, Sweden, Australia and German – along with New Zealand and Cuba, is provided later in this report.

Figure 1 - GDP per capita (in U.S.\$)¹⁵

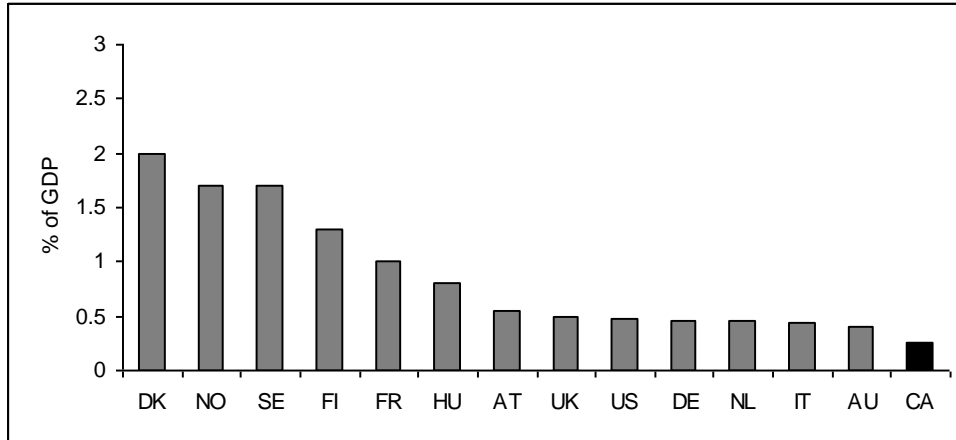


Data source: OECD, “Country Profiles,” *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, 2006.

¹⁴ Ibid, p. 4.

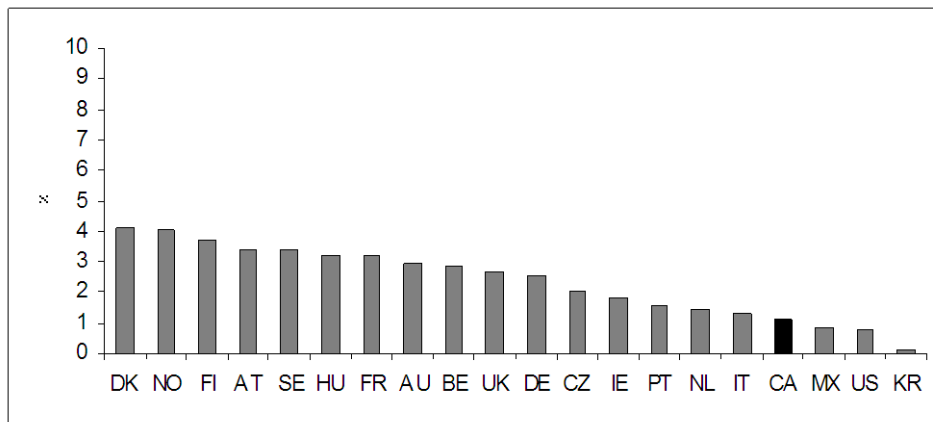
¹⁵ Figures 1, 2 and 3 from Martha Friendly, *Early learning and child care: How does Canada Measure Up?* Briefing note. Child Care Resource and Research Unit, 2006.

Figure 2 - Public spending on Early Learning and Child Care programs for children aged 0 to 6 years (as a % of GDP)



Data source: OECD, "Annex C," *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, pg. 246.

Figure 3 - Public spending on benefits/services for families/young children



Note: Includes total cash benefits and total family services. Public expenditures based on International Standard Classification.
 Data source: OECD, "Annex C," *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, pg. 246.

Spending calculations in *Starting Strong II* were based on information provided in background reports; in Canada’s case, those were based on 2001 data on spending.¹⁶ The Committee heard testimony from a federal official, reminding the Committee that spending levels had changed in the interim:

I would like to use this opportunity today to let the committee know the data dates back to 2003 and perhaps is not an accurate reflection of the status of our situation today. Since that time, investments have increased at both the federal and

¹⁶ John Graham, one of the authors of the report, included in a memo from Martha Friendly to federal officials, dated 19 November 2007.

provincial levels. (Shawn Tupper, Director General, Social Policy, Human Resources and Social Development Canada, Evidence, 7 June 2007)

2.3. Developments in other countries

International comparison reveals that ECEC has become a key policy priority in many countries. This section provides an overview of international trends in the provision of ECEC in relation to the best practice principles outlined in the OECD's report *Starting Strong II*:¹⁷ integration of services, universal access, quality and data collection and monitoring. The Committee chose six countries to review: Sweden, France, Germany, Australia, New Zealand and Cuba. (More detailed information about each of these countries is provided in Appendix 4.) These countries were selected because they either out-performed Canada in the OECD review, or represented a particular model of ECEC provision from which Canada could learn.

2.3.1. COUNTRIES REVIEWED

Sweden's provision of ECEC was seen by the OECD as an ideal model.¹⁸ In Sweden, early childhood education and care is one of main the pillars of its welfare state. ECEC is mainly provided by the state at minimal cost to parents, with high quality standards and well-educated and remunerated staff. Swedes see the provision of high quality ECEC as a means of both fostering the development of the child, and enabling parents to participate in the labour market.¹⁹

The OECD found the investment and support for ECEC in France to be particularly impressive.²⁰ France spent 1% of its GDP on ECEC services in 2004, placing it just below the high-ranking Scandinavian countries.²¹ France's spending allows it to provide universal access and enrolment for 3-, 4- and 5-year-olds, as well as 35% of 2-year-olds in its world famous pre-schools or *écoles maternelles*.²²

¹⁷ OECD, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, 2006.

¹⁸ OECD, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*, December 1999, p. 38.

¹⁹ Barbara Martin Korpi, *The Politics of Pre-School-intentions and decisions underlying the emergence and growth of the Swedish pre-school*, 15 October 2007, p. 26.

²⁰ OECD, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in France*, February 2004, p. 33.

²¹ OECD (2006), p. 105.

²² OECD (2004), *OECD Country Note - France*, p. 33.

Germany provided the cradle for many of the theories and practices of the ECEC profession in Europe.²³ Early childhood education and care in Continental Europe rests on the concept of *Socialpaedagogik*, or social pedagogy, which seeks to address the needs of the whole child, rather than focusing solely on scholastic outcomes.²⁴ Germany is also of particular interest to Canadian policy practitioners because it is a federal country and therefore faces similar jurisdictional challenges in addressing children's issues.

Australia has many of the same challenges as Canada in the provision of ECEC. As a federal state with a mixed system of ECEC service provision, including profit and non-profit organizations, and State and Territorial governments, Australia must also serve subpopulations, including rural, remote and Aboriginal communities. The OECD identified Australia's policies and programs targeted to meet the needs of these communities as both innovative and effective.²⁵

Though not among the countries reviewed by the OECD, New Zealand represents a successful model of the complete integration of ECEC services, extending from public administration to the training of ECEC workers. New Zealand also integrates the culture, beliefs and needs of its Aboriginal peoples into its national programs and strategies, which could serve as a model for Canada to follow.

Finally, Cuba's impressive achievements in the area of early childhood education and care contributed to its meeting UNESCO's six "Education for All" goals, which include universal primary education, gender parity and quality of education.²⁶ Despite having few economic resources, Cuban third- and fourth-graders have consistently out-performed their Latin American counterparts in mathematics and language skills, a success attributed to their high quality education system.²⁷ In effect, Cuba has challenged the assumption that economic prosperity is necessary for positive early childhood development and has

²³ OECD, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in The Federal Republic of Germany*, 26 November 2004, p. 19.

²⁴ OECD, *OECD Country Note - Germany*, p. 19.

²⁵ *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, November 2001, p. 30.

²⁶ UNESCO, *Strong Foundations: Education For All Global Monitoring Report 2007*, Paris, 2006, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/0014/001477/147794E.pdf> p. 64.

²⁷ Lavinia Gasperini, "The Cuban Education System: Lessons and Dilemmas," *Country Studies: Education Reform and Management Publication Series*, vol. 1, no. 5, July 2000, p. 5.

demonstrated that policy choices are significant contributors to improving development outcomes for children.²⁸

2.3.2. INTEGRATION OF ECEC SERVICES

To overcome the traditional separation between early childhood education and care, the OECD recommended that countries work towards establishing a systematic and integrated approach to early education and care.²⁹ This included the establishment of a co-ordinated policy framework, a lead ministry, strong links to parents and communities, and a participatory approach to reform. In the countries examined, the levels of integration in the provision of ECEC services vary widely.

New Zealand, Cuba and Sweden have very highly integrated models of ECEC services, with a single department responsible for education and child care, a common curriculum, equal funding structures and equivalent staff qualifications for both early learning and schools. New Zealand was one of the first countries to integrate ECEC services with the education system. In 1986, they were integrated under one department and were given equal funding support.³⁰ By 1990, the Government had introduced common qualification requirements for workers in child care and kindergarten services. A unique set of circumstances, contributed to this outcome, including pressure from child care workers, the desire on the part of Maori and Pacific peoples for culturally appropriate early childhood education, and the election of a Labour government in 1984, with child care in its main policy agenda.³¹

In Sweden, the integration of ECEC and the school system occurred in 1998, when both pre-school and child care became the responsibility of the Department of Education and Research. The integration of services resulted from the creation of a pre-school class within the education system for children aged 6.³² However, the new pre-school class was not meant to be radically different from existing ECEC services. Child care and pre-school's common aims and objectives were established through the introduction of common national curriculum. To reinforce the integration of child care and pre-school,

²⁸ Gasperini (2000), p. 5.

²⁹ OECD (2006), p. 47.

³⁰ UNESCO, Early Childhood Education Policy Co-ordination under the Auspices of the Department/Ministry of Education: A Case Study of New Zealand, *UNESCO Early Childhood and Family Policy Series*, no. 1, March 2002, p. 15.

³¹ UNESCO (2002), p. 12-13.

³² Martin Korpi (2007), p. 63.

the Swedish *Pre-School Act* was amended so that both child care and the pre-school class would be referred to as “pre-school,” reflecting the lack of distinction between the two types of services.³³

The Cuban approach to early childhood education and care is also highly integrated.³⁴ Cuba’s single lead department for early childhood education, the Pre-school Education Bureau of the Ministry of Education, works closely with all the other departments and agencies involved in ECEC. For example, the Ministry of Education coordinates a national technical group for the Educate Your Child program, which includes all the government agencies and organizations involved in the delivery of the program, including Public Health, Culture and Sports, the Federation of Cuban Women, and the National Association of Small Farmers.³⁵ These interdepartmental coordinating groups for the program are found at all levels of government, including the provincial and municipal governments and community councils. Integration in Cuba also exists at the staffing level, as child care workers and primary school teachers all receive the same level of pay and have the same education requirements.

Australia is moving towards the integration of ECEC services from a highly fragmented system, as jurisdiction is shared between the state and territorial governments and the federal government. The funding of child care has remained a federal jurisdiction, while pre-school is the responsibility of the State and Territories. Meanwhile, as noted above, there are many different providers, including non-profit and for-profit agencies. The recently elected Labour Government has begun to address the fragmentation by establishing a common department for pre-school education and child care in 2007, called the Office of Early Childhood Education.³⁶

However, not all countries are moving towards integration. In particular, education and child care remain completely separate in France. While pre-school is highly centralized under the *Ministère d’Éducation Nationale* with a common national curriculum and universal access, child care remains decentralised. Child care is the

³³ Ibid., p. 64.

³⁴ UNESCO, *Cuba: Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes*, Country Profile prepared for the Education for All 2007 Global Monitoring Report, 2006.

³⁵ Subcommittee on Population Health of the Standing Senate Committee of Social Affairs, Science and Technology, *Maternal Health and Early Childhood Development in Cuba: Second Report of the Subcommittee on Population Health of the Standing Senate Committee of Social Affairs, Science and Technology*, February 2008, p. 18.

³⁶ Government of Australia, “Early Childhood Education and Care,” http://www.oceccc.gov.au/new_agenda.htm (accessed 15 July, 2008).

responsibility of the *Ministère du Travail, des Relations Sociales, de la Famille, et de la Solidarité* and the national public agency, the *Caisse Nationale des Allocations Familiales* (CNAF). The CNAF works with local agencies and municipal governments to provide ECEC services in various parts of the country, resulting in uneven service provision without the same universal accessibility, or common standards as the nation-wide pre-schools.³⁷

In Germany, the OECD has not endorsed integration of the education and child care services.³⁸ While kindergarten or pre-school falls under the jurisdiction of the *Laender* (or the provinces), under Germany's *Basic Law*, child care funding is part of the federal government's responsibility to provide social welfare. The OECD noted that integration of child care and early childhood education would make child care the responsibility of the provinces, rather than part of social welfare, eliminating the federal government role in ECEC.³⁹ The OECD concluded that preservation of the federal role in child care was more important than integration with education, to sustain national uniformity in ECEC.⁴⁰

2.3.4. ACCESS

In *Starting Strong II*, the OECD recommended that countries "engage in a universal approach to access with particular attention to young children below the age of 3, as well as young children with special or additional needs."⁴¹ A universal approach, according to the OECD, requires ECEC provision to all children whose parents want them to participate. This notion of access includes both children's right to services and the availability of those services to them. It also involves equity, such that children who are disadvantaged have equal access to services.

In the countries reviewed, there is a strong trend towards making access to ECEC universal for children aged 0 to 3, in terms of both equity and availability.

Most of the countries examined have already achieved close to universal access in the area of pre-primary education for children aged 3 to 6. The exception is Australia, where it is estimated that between 13% and 20% of all 4-year-olds in Australia did not attend pre-school

³⁷ OECD (2004), *OECD Country Note - France*, p. 36.

³⁸ OECD (2004), *OECD Country Note - Germany*, p. 46.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ OECD (2006), p. 74.

or any other form of ECEC.⁴² To address this situation, the government has promised that by 2013, all children will have access to 15 hours of Government-funded, play-based early childhood education, for a minimum of 40 weeks per year, delivered by degree-qualified early childhood teachers; services will be provided in public, private and community-based pre-schools and child care in the year prior to formal schooling.⁴³ This commitment has been supported through increased budgetary allocations for ECEC services.

Despite the overall trend, access to child care and early childhood education services for children aged 0 to 3 varies considerably in other countries. While Sweden, New Zealand and Cuba have almost universal access in these areas, France and Germany do not. In the past few years, governments in both countries have made key policy changes to enhance provision of ECEC services for children under 3. For example, the French Government announced in 2008 that it intends to make access to child care for children aged 0 to 3 a legal right in the next five years, as well as create 350,000 more spaces through an investment of €1 billion.⁴⁴

Meanwhile, in 2007, the German federal and provincial governments passed a law (*Kinderfoerderungsgesetz*) to promote the financing of child care in the country. Its intent is to finance ECEC sufficiently to provide access to one-third of children under 3 years of age by 2013, in line with European Union standards.⁴⁵

In terms of improving equity in access to ECEC services, there have been innovative practices in the countries reviewed. For example, New Zealand has developed a 10-year strategic plan for early childhood education, which specifically focuses on increasing the participation in ECEC services of its Maori and Pacific populations.⁴⁶ Specific initiatives

⁴²Australian Government, *Universal Access to Early Childhood Education: Guidelines 2007-08*, March 2008, p. 1.

⁴³ Australian Government, "Universal Access to Early Childhood Education." Accessed from <http://www.ocecc.gov.au/education/default.htm> 16 July 2008.

⁴⁴ Government of France, "Rééquilibrer la politique de la famille." Accessed from http://www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/famille_1056/ accessed 22 July 2008.

⁴⁵ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, "Ursula von derLeyen: "Der Weg zum Ausbau der Kinderbetreuung ist frei." Accessed from <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/Familie/kinderbetreuung.html> 5 August 2008.

⁴⁶ Government of New Zealand, *Pathways to the Future: Nga Huarahi: A 10 year Strategic Plan for Early Childhood Education*, September 2002, p. 3.

under the plan include the identification of barriers to access, provision of targeted grants, and more consultation with local communities.⁴⁷

New Zealand has also incorporated the culture and beliefs of its Aboriginal peoples into its national curriculum: the *Te Whaariki*, a Maori term meaning “woven mat”.⁴⁸ The *Te Whariki* early childhood curriculum is influenced by the Maori culture, but is not restricted to programs serving indigenous peoples. It is used in all early childhood education programs and is seen as a primary entry point to bridging the cultural divide between the descendants of New Zealand’s founding peoples and its European settlers.

Australia has also developed innovative policy approaches to overcoming cultural and geographic barriers to ECEC services. The federal government has worked with state and territorial governments to develop integrated, community-specific and culturally appropriate models of ECEC service delivery. For example, *Mobile Children’s Services* are traveling resource units which serve families in rural and remote areas. They offer a range of services including child care and pre-school, as well as activities for older children, playgroups and toy libraries.⁴⁹

Cuba has also developed unique solutions to reaching children living in isolated rural and mountainous areas.⁵⁰ Cuba has adapted its early childhood education model to local settings by creating small schools that use the same staff and resources cater to different ages and school levels, but to smaller groups of children. To ensure the stability of the teacher workforce in rural schools, the education system encourages teachers to make two-year commitments to rural schools. In 2001, there were 27 pre-primary schools (*Circuitos infantiles*) in mountainous areas that served as few as four children.⁵¹

Finally, Sweden has worked towards increasing access for children of unemployed parents, as well as immigrant children. Though Sweden has guaranteed access to ECEC to all children of employed parents, children of unemployed parents were left without access. This effectively discriminated against immigrant children, as their parents were more likely to be unemployed. As a result, in June 2001, children

⁴⁷ Ibid., p. 10.

⁴⁸ Further details regarding the specifics of the curriculum will be provided in Appendix 4.

⁴⁹ OECD (2001), *Country Note - Australia*, p. 30.

⁵⁰ Gasperini (2000), p. 14.

⁵¹ Ibid.

aged 4 and 5 of unemployed parents were also given access to pre-schooling, in terms of both access to a space, and retention of the place they already had.⁵²

2.3.5. QUALITY, MONITORING AND EVALUATION

According to the OECD, national regulatory standards and curriculum support the quality of ECEC services.⁵³ The OECD reported particularly weak regulatory standards for ECEC services for children under 3 in the majority of countries it reviewed.⁵⁴

Australia, however, was singled out for its national quality monitoring system that is tied to funding, a practice recommended as a model for others.⁵⁵ Australia's nation-wide quality accreditation system (QIAS) evaluates the learning experiences of children; relationships among children, parents and their carers; and the types and quality of programs offered in child care centres nationwide.⁵⁶ QIAS is also tied to the provision of funding through Australia's child care subsidy, the Child Care Benefit, as Australian parents can use it only in child care centres that have been approved through the QIAS.

The OECD also found the monitoring and evaluation of ECEC programs in the countries that it reviewed to be especially weak.⁵⁷ Although not included in the review, Cuba has a particularly strong monitoring and evaluation system.⁵⁸ In Cuba, children in institutional and non-institutional ECEC programs are systematically monitored and evaluated. Every two months, children are assessed based upon developmental achievements and the objectives established for that year, or life cycle, with a final evaluation or development assessment at the end of each school level. At the end of the pre-school stage, children are asked to complete a schedule of diagnostic tasks, which are used to prepare individual profiles for each child in order to custom-design the early part of the first grade.

⁵² Martin Korpi (2007), p. 70.

⁵³ OECD (2006), p. 126.

⁵⁴ Ibid., p. 130.

⁵⁵ Ibid., p. 131.

⁵⁶ Australian Government, *Fact Sheet 15: Information for Families using Child Care*, <http://www.oceccc.gov.au/NR/rdonlyres/C97009D1-F6F6-4D1C-90EC-E7568DD3DF00/20736/OECECCFactSheet15.pdf> (accessed 16 July 2008)

⁵⁷ OECD (2006), p. 175.

⁵⁸ Information on Cuba in this paragraph is drawn from the Subcommittee on Population Health of the Standing Senate Committee of Social Affairs, Science and Technology (2008), p. 20.

3. APPROACHES TO ECEC

Governments, researchers, educators, and, of course, Canadian parents do not share a single view of how children (and their parents) should be supported in their earliest years. While this will become even more evident in the examination of programs and policies across Canada, there are broad approaches that the Committee has considered in its analysis.

3.1. Early childhood development and pedagogy

In an enormously helpful presentation to the Committee on brain development, Dr. Fraser Mustard said:

Experience-based brain development in the early years of life sets neurological pathways that affect health, learning and behaviour... conditions in early life affect your risk for physical and mental health problems throughout life, and that is related to brain function. (Dr. Fraser Mustard, Founder, Council for Early Child Development, Founder's Network, Evidence, 14 February 2008)

In his presentation, Dr. Mustard told the Committee of research on 'epigenetics', a science that explores how genes are switched on or off. In a study published in 2007, he had cited evidence from experiments that demonstrated that

early nurturing and stimulation influence the expression of genes and can actually modify genetic codes that are passed along to the next generation.⁵⁹

Dr. Mustard continued, emphasizing how early learning also lays the groundwork for behavioural responses through a lifetime.

[C]onditions in early life affect your risk for physical and mental health problems throughout life, and that is related to brain function. All of you can understand that for learning, and it also is hugely true for behaviour, and behaviour includes mental health problems. (Dr. Fraser Mustard, Founder, Council for Early Child Development, Founder's Network, Evidence, 14 February 2008)

⁵⁹ Hon. Margaret Norrie McCain, J. Fraser Mustard, and Dr. Stuart Shanker, *Early Years Study 2: Putting Science into Action*, Council for Early Child Development, 2007, p. 32.

The emphasis on learning places child care in a different light, focussing on the development of the child, rather than simply transferring care-giving responsibility from a parent (usually a mother) to other care-providers, emphasizing pedagogy, not just child care.⁶⁰ The OECD report emphasizes this educational focus as a goal of funding, a basis for accountability, and an approach that necessitates more training of care-providers and early childhood educators.

However, notions of early learning often raise the spectre of toddlers at desks, with a fixed curriculum and tests to measure progress;⁶¹ an extreme view of this is described as the “pre-primary” tradition. This approach characterizes systems in the UK, Belgium, the US, France and the Netherlands.

Sometimes referred to as the ‘schoolification’ of the early years,⁶² this approach contrasts with the social pedagogic practices, common in Scandinavian countries, New Zealand, and Italy. These include a broad developmental framework and participatory curriculum development. Curriculum decisions are driven by the interests of the children within the context of their families and immediate communities. The focus is on developmental goals, interactivity with educators and peers, and a high quality of life in the early childhood setting. The curriculum contains broad orientations for children rather than prescribed outcomes.

The 2004 OECD curriculum review found little correlation between department auspice and pedagogical approaches, rather societal values and public spending were found to be more decisive.⁶³ Canadian researchers and early childhood program administrators continue to search for the appropriate balance between the pre-primary and social pedagogy traditions. In practice, a middle ground is usually reached.⁶⁴

⁶⁰ Peter Moss, “From a childcare to a pedagogical discourse – or putting care in its place,” in *Children, Changing Families and Welfare States*, Jane Lewis (ed.), Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006, p. 163.

⁶¹ Evidence of this fear among parents appeared when the Government of British Columbia released a discussion paper as part of its consideration of extending Kindergarten to a full-day program, and making registration at younger ages voluntary, as cited in Glenda Luymes, “Victoria mulls all-day kindergarten; Government also considering pre-kindergarten for younger kids,” *The Province*, 4 July 2008.

⁶² OECD (2006), p. 59.

⁶³ John Bennett, *Curriculum issues in national policy-making*. Keynote address. Paris, OECD/Malta, 2004.

⁶⁴ Jane Bertrand, “Preschool Programs: Effective Curriculum,” *Encyclopedia on Early Childhood Development*, Centre of Excellence for Early Childhood Development, 2007, p. 3.

Table 1 - Differences between pre-primary and social pedagogy traditions⁶⁵

Pre-primary tradition	Social pedagogy tradition
Centralized development of curriculum, with frequently detailed goals and outcomes.	A broad central guideline with local curriculum development encouraged and supported.
A focus on learning standards, especially in areas useful for school readiness. Teacher child relationships tend to be formalized through reaching for detailed curriculum goals.	Focus on broad developmental goals as well as learning is stressed, interactivity with educators and peers encouraged and the quality of life in the institution is given high importance.
Often prescriptive: clear outcomes are set at national level to be reached in all centres.	Broad orientations rather than prescribed outcomes. A diffusion of goals may be experienced, with diminished accountability.
Assessment often required. Goals are clearly defined. Graded assessment of each child with respect to discrete competences is an important part of the teacher's role.	Assessment not required. Goals are broad; outcomes for each child are set by negotiation (educator-parent-child) and informally evaluated unless screening is necessary. A growing focus on individual language and communication competences.
Favoured in the UK, Belgium, the US, France and the Netherlands.	Favoured in Scandinavian countries, New Zealand, and Italy.

Dr. Mustard, in a recent publication, highlighted the importance of play and educating: "Early education should target the whole, active child and not just isolated cognitive skills. Programs should create playful environments, rich with opportunities for exploration."⁶⁶ Most Canadian provincial governments have been explicit about doing just that, including Nova Scotia, Alberta, Manitoba, Prince Edward Island, and New Brunswick.

⁶⁵ Bennett (2004).

⁶⁶ The Learning Partnership, *The Quality of Public Education in Canada*, Issue 4, 2008, pp. 9-10.

3.2. Population health

The earliest years are pivotal to a child's growth and development. Nurturing caregivers, positive learning environments, good nutrition and social interaction with other children all contribute to early physical and social development in ways that can positively affect health and well-being over a lifetime. A poor start to life often leads to problems that can impact health and long-term prospects.⁶⁷

In his recent report, the Chief Public Health Officer described the three areas "critical to healthy child development:"

- adequate income – family income should not be a barrier to positive childhood development, and support mechanisms should be in place for all children to have a good start in life;
- effective parenting and family functioning – effective parenting skills are fundamental to child development, however, parents may also require employer support for flexible work hours and maternity/parental leaves, as well as broader social support for family based opportunities and resources; and
- supportive community environments – all members of the community have a responsibility for the healthy development of children. Communities need to provide accessible health and social programs and resources for families with children.⁶⁸

Compelling evidence has been mounting for decades about the importance of early childhood experiences for the future health of children, including many factors well beyond epidemiological or other health factors, starting with conception and continuing through early development. In its hearings, the Subcommittee on Population Health heard that the top of a list of things that would improve health outcomes was early childhood development.⁶⁹

This Subcommittee has tabled four studies,⁷⁰ with a final one expected in May 2009, on population health and the determinants of health,

⁶⁷ Health Canada, *The Chief Public Health Officer's Report on the State of Public Health in Canada, 2008*, 2008, p. 46.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Dennis Raphael, Professor, School of Health Policy and Management, York University, Evidence, 28 February 2007.

⁷⁰ The four reports were: "Population Health Policy: International Perspectives," and "Maternal Health and Early Childhood Development in Cuba," both in February 2008; and "Population Health Policy: Issues and Options" and "Population Health Policy: Federal, Provincial and Territorial Perspectives, both in April 2008. These reports can be downloaded from http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenRecentReps.asp?Language=E&Parl=39&Ses=2.

many of which have their roots in pregnancy, infancy and the years prior to public education.

In addition, a recent study by Canadian researchers for the World Health Organization's Commission on Social Determinants reported that greater progress toward equity could be achieved even in poor countries by investing \$1 in early childhood programming for every \$10 invested in health and education programming.⁷¹ A more locally focussed report observed the remarkable power of quality early childhood care and educational programs in improving a vast range of social outcomes, particularly for socio-economically disadvantaged children, including: higher reading and mathematics scores, increased IQ, higher levels of social competence, higher graduation rates, lower teen pregnancy rates, less smoking and drug use, higher employment and income levels, and lower crime rates.⁷²

Further, in her recent report, the Advisor on Healthy Children and Youth to the Federal Minister of Health stated that it has been repeatedly demonstrated that investments in early childhood education pay off in better life and health outcomes later in life. ECD research estimates that every \$1 invested in early childhood development is worth between \$3 and \$18 later in life.⁷³ Similarly, Canada's Chief Public Health Officer described the impact of barriers to early childhood development programs on young Canadians:

The consequences of these disadvantages include children growing into adults with lower educational attainment, weaker literacy and communication skills, fewer employment opportunities and poorer overall physical and mental health.⁷⁴

And, from a different perspective, David Dodge, when he was the Governor of the Bank of Canada, identified early childhood development and health as critical determinants of success in the broadest sense:

While parents, along with some psychologists, sociologists and public health experts, have long intuitively understood the importance of ECD, it is really only over the last quarter century or so that scientists, physicians, and social scientists have come

⁷¹ Lori G. Irwin, Arjumand Siddiqi and Clyde Hertzman, *Early Child Development: A Powerful Equalizer – Final Report*, University of British Columbia, 2007, p. 5.

⁷² M. Brownell, N. Roos, and R. Fransoo, "Is the class half empty? A population-based perspective on socio-economic status and educational outcomes", *IRPP Choices*, 12(5), 2006, p. 21.

⁷³ Mary Jo Haddad. "Children's Health Care: What's Next". May 2005, p. 7, cited in Dr. K. Kellie Leitch, "Reaching for the Top: A Report by the Advisor on Healthy Children & Youth, Minister of Health", 2008, p. 15.

⁷⁴ Health Canada (2008), p. 48.

to recognize the crucial role played by ECD. Good health (of both mother and child), good nutrition, good parenting, strong social supports, and stimulative interaction with others outside the home all combine to provide the best chance of success. Neglecting investment in any one of these areas reduces the value of investment in other areas.⁷⁵

3.3. Supporting families

Children need good quality care from the moment they get up in the morning until the time that they go to bed. There are two ways to provide that care. One way is to strengthen families; the other way is to provide substitute care outside the family. The two can go together quite nicely, but if you have one without the other, you have missed a big part of the child's day. (Douglas Willms, Professor, Canadian Research Institute for Social Policy, University of New Brunswick, Evidence, 6 June 2007)

The Committee considered supporting families from two perspectives: increasing parental choice, and increasing parenting skills.

3.3.1. PARENTAL CHOICE

Public polling would indicate that Canadians are conflicted about the most appropriate ways of supporting families with young children. Surveys indicate a majority of Canadians expect mothers, particularly lone-mothers, to work but are concerned about the well-being of young children when they do.⁷⁶

A report by the Vanier Institute of the Family⁷⁷ is often misrepresented as parents not wanting day care. In this survey, however, parents' preferences regarding the care of their children indicated the following priorities. Provided with a list of options, parents and relative care were the top choices, followed by regulated family and group care, and finally sitters and friends. As in the Canadian Council on Learning and Environics polls, the Vanier Institute survey found Canadians recognize parents need help raising their children and want their governments to contribute.

⁷⁵ David Dodge, "Human capital, early childhood development, and economic growth: An economist's perspective," May 2003, p. 4.

⁷⁶ N. Ghalan, "Attitudes toward women, work and family", *Canadian Social Trends*. Autumn 1997, pp. 16-17. Accessed from <http://www.statcan.ca/english/kits/pdf/social/women2.pdf> 15 August 2008.

⁷⁷ R. Bidy, *The Future Families Project: A Survey of Canadians Hopes and Dreams*. Vanier Institute for the Family, 2004.

The Committee began with the assumption that parents are the first and most important providers of early learning opportunities and care for children. Not a single witness or brief challenged that assumption. Witnesses emphasized the importance of choice, and recognized that choice would likely require public investment to ensure both access and quality. Further, witnesses and policy analysts alike have highlighted that the benefits of the best possible early childhood learning opportunities, whether in the home or elsewhere, benefit more than the child and his or her family, providing social benefits to the broader community over time.

However, the Committee also heard from one organization that all transfers from both federal and provincial/territorial governments intended to benefit children should be paid to parents, who would then have choices as to how to care for their children.⁷⁸ That brief also expressed its concern that public policy with respect to children was being driven by a few unrepresentative organizations: “The daycare lobby, the OECD, the European Commission, and the World Bank are currently driving the architecture of family/child policy in Canada, not the Canadian electorate, parents, or the best interests of children.”⁷⁹

The Committee recognizes that there is no consensus on the issue of non-parental care and whether and how it should be financed, and therefore endorses the notion of choice, which is also evident in many developments at the provincial and territorial level, described in more detail below.

Choice underlies the programs and policies of the federal government. In a letter to the *Toronto Star*, then-Minister for Human Resources and Social Development Canada The Honourable Monte Solberg wrote:

Our government has taken a balanced approach in giving parents choice in child care. At \$5.6 billion a year, we're making the largest investment in early learning and child care in history. We are delivering \$2.4 billion a year directly to the parents of 2 million Canadian children under 6 through the Universal Child Care Benefit. Families are also benefiting from the new \$2,000 Child Tax Credit.

Now parents can make their own choices on child care.

⁷⁸ Kids First Parent Association of Canada, “Inclusion, Equality, Empowerment & Sustainability: Policy for Families with Dependent Children,” Official submission to the Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 2008, p. 3.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 4.

We're also helping create new child-care spaces. Last year, we increased transfers to the provinces for child care to \$1.1 billion a year. Since then, the provinces have announced the intention to create more than 60,000 new child-care spaces across the country.⁸⁰

A cautionary note on parental choice is offered in concluding policy observations in the OECD final report on ECEC:

To enhance parental choice is an admirable aim for policy makers, but the discourse becomes less convincing when it promotes the cheapest form of child care, while professional services are cut back or made less accessible to moderate and low-income families.⁸¹

3.3.2. PARENTING SKILLS

The Committee heard about the importance of parenting to the development of young children:

There is no doubt about it; the single biggest factor in how a child turns out is parenting. What children need beyond good nutrition and safe housing is what we call good nurturance: Love, touch, reading, singing, playing, exploring, appropriate and sensitive interaction and responses to their needs, all the things that good parents give easily and naturally. This tells the child that the world is a good, safe and interesting place to be. When they know and understand this, their brain development will be optimal. (The Hon. Margaret Norrie McCain, Evidence, 14 February 2008)

The same strong message came from a scientist appearing before the Committee:

.... parents have to be the primary focus of all this health prevention. Any successful program has to be one that builds on the parents' role and provides them with the tools they need to deal with the sorts of challenges, not just in terms of biology but also in terms of the changing stresses and patterns of 21st century society.... that will give parents the tools they need to be, in essence, effective vehicles for the healthy development of their kids. (Stuart Shankar, Professor, President, Council for Early Child Development, Evidence, 30 May 2007)

Starting Strong II specified that comprehensive ECEC services must include a focus on community and family environments in which

⁸⁰ The Honourable Monte Solberg, "Parents now have choice", Letter to the Editor, *Toronto Star*, 11 July 2008, p. AA05.

⁸¹ OECD (2006), p. 213.

children live, and especially on parents.⁸² In Canada, a report based on the results of the National Longitudinal Study on Children and Youth (NLSCY) reinforced the value of intervention with parents, stating that positive parenting can overcome other disadvantages a child may face.⁸³

However, acknowledging the value of such interventions does not lead to clear directions as to the kind of interventions that are effective:

While research has demonstrated that parental input during the first 24 months of life is crucial to the “wiring of the brain”, what is much less clear is what kind of support for parents is most effective in fostering child development during that critical period.⁸⁴

While the Committee heard that parenting programs are especially important to parents of vulnerable children, and that a greater proportion of children in low-income households are vulnerable, the Committee also heard that the largest number of vulnerable children is in middle-income households. As explained in a report co-authored by two of the Committee’s witnesses,

Vulnerable children are found in all SES [socioeconomic status] groups but populations are not evenly distributed between groups. The largest numbers of children overall are found in the middle groupings. The lowest SES group has a greater percentage, but a smaller number, of vulnerable children. Conversely, children in the middle SES groups are less likely to be vulnerable, but because of the size of the group, this is where the most vulnerable children are found.⁸⁵

This implies that such programs should not be targeted based on socioeconomic status alone. More on targeted versus universal programming is provided under the discussion of service delivery options, later in this report.

The Committee also heard of the value of integrating parenting programs with early childhood education programs:

The evidence is compelling that a well-funded, integrated early child development and parenting program will improve the cognitive social functioning of all children, and all children do

⁸² Ibid., p. 55.

⁸³ Human Resources and Social Development Canada [HRSDC], the Public Health Agency of Canada [PHAC], and Indian and Northern Affairs Canada [INAC], *The Well-Being of Canada’s Young Children: Government of Canada Report 2006, 2007*, p. 33.

⁸⁴ Dodge (2003), p. 5.

⁸⁵ McCain, et. al., p. 46.

well in a high quality early child development system. (The Hon. Margaret Norrie McCain, Evidence, 14 February 2008)

More on integration of programs is provided below.

Most Canadian governments provide some form of training and support for parents, some targeted to low-income or otherwise disadvantaged children and families, some more universally available. More detailed information can be found in Appendix 3, which contains an overview of early childhood development policies and programs for each province and territory.

3.4. Integration

Integration can be understood in two ways: integration between pre-school and school programs; and integration among services for children, across sectors.

The OECD reports focused attention on the problems created by the fragmentation of early childhood service delivery, stressing the need to “build bridges between child care and kindergarten education, with the aim of integrating programs at both ground level and at policy and management levels.”⁸⁶ The experts recommended creating an adequate pan-Canadian framework and decentralizing management to the local level, arguing that it is easier to connect the pieces of the early learning and child care puzzle.

The service fragmentation that the OECD noted in its examination of Canada continues. Parenting, school readiness, pre-school, child care and kindergarten are often addressed in separate and distinct programs, rather than as a continuum of programs essential to healthy child development and preparedness for school. As a result, parents may be left to navigate on their own the confusing array of services with conflicting eligibility criteria, operating hours and mandates.

Outside Quebec, the systems coherence championed by the OECD and prescribed by many analysts and experts, including Dr. Mustard and Margaret McCain in the *Early Years Study*,⁸⁷ is still lacking. Early child development and parenting centres—linked to primary schools and other community facilities—could consolidate the above service chaos

⁸⁶ OECD (2004), p. 7.

⁸⁷ Hon. Margaret Norrie McCain & J. Fraser Mustard, *Early Years Study: Reversing the Real Brain Drain*, Canadian Institute for Advanced Research and the Founders' Network, 1996, p. 153.

into a single program addressing the needs of children from prenatal to grade one and respond to the requirements of all parents whether at home, at work and in school. These centres also encourage the development of connections among parents, and across sectors within the community in which they are located. This new paradigm, one that considers the education of young children on par with that of their older siblings, is a leap most jurisdictions are only beginning to envision.

The division between 'care' in child care centres and 'education' in kindergarten is a focus for attention for several policy studies in Canada and internationally. In most Canadian jurisdictions the same children often participate in both systems at different times in the day. A review of the literature found the transitions between two environments are often disruptive for children and inconvenient and cumbersome for parents.⁸⁸

The Committee has become aware of especially good examples of integration not only of the child care and education programs, but also inclusive of supports to parents.

In Fredericton, New Brunswick, Au P'tit Monde de Franco Inc.,⁸⁹ was established in 1979, and has occupied space in the Centre communautaire Sainte-Anne since that time. Over the years, the child care centre has undergone several expansions, and currently provides nursery school for 2- to 4-year-olds, pre-school for toddlers, junior kindergarten for 4-year olds, before-kindergarten care, after-school care for children aged 5 to 12, and summer camp. The centre in which it is located offers kindergarten to 12th grade schooling, side by side with an auditorium for community use, an art gallery and book store.

In Toronto, Ontario, Toronto First Duty (TFD) combines kindergarten, child care, and family support services into a single, universal program.⁹⁰ From this service platform, families are linked to more specialized services as required. The program is a partnership of the City of Toronto; Toronto District School Board and community agencies with operational support from the Atkinson Charitable Foundation and the Canadian Autoworkers Union. A comprehensive assessment,

⁸⁸ Susan Colley, "Policy Papers: How Can Integration of Services for Kindergarten-Aged Children be Achieved?" *The Integration Kit*, Integration Network Project, OISE/University of Toronto, September 2006, p. 20.

⁸⁹ For more information about this organization, see its website, at <http://www.franco-fredericton.com/apmf/>.

⁹⁰ For more information about this program, see its website at <http://www.toronto.ca/firstduty>.

funded in part by HRSDC, found that integrated service provision provided better quality programming, better engaged parents in their children's early learning, raised awareness of early childhood development among practitioners and parents; are well received by staff, and cost no more than traditional service delivery.⁹¹ Initial TFD research also found improved vocabulary and numeracy scores in a small sample of children.

Education in Canada is viewed as a public entitlement while care is the parent's problem, with government intervening only to support the labour force participation of low-income families. The availability of the care, or its quality, tends to be of secondary concern, particularly when the objective is the employment of lone mothers.⁹² Full integration between pre-school and school services is also challenged by differential qualification and skills required for early learning versus kindergarten, and often different regulations and other legislative requirements.

Yet, there are some bright spots. In Ontario, for example, the Integration Network, founded to generate a discussion in Canada about the policy changes required to bring about early childhood service integration for kindergarten aged children, surveyed officials and key stakeholders in New Brunswick, Quebec, Ontario and Alberta. The results showed broad agreement on the need to align care and education programs at least for 4- and 5-year-old children; to consider a more coherent approach to curriculum and pedagogy; and to improve the qualifications of at least some early childhood educators. It also found a growing number of programs for pre-kindergarten aged children in the education system.⁹³

And in Vancouver, local authorities (education, municipal and parks) have been party to a shared protocol on early education, signed in 1994, which includes the following:

It should be understood that child care and education are inseparable concepts and are supported by an integrated and coherent approach to policy and practice. Childhood education and child care are located in settings where both learning and care occur and include affordable, quality, licensed child care services for children from birth to 12 years.

⁹¹ Colley (2006).

⁹² The Learning Partnership (2008), pp. 9-10; CCAAC, *From Patchwork to Framework: A Child Care Strategy for Canada*, 2004, p. 10.

⁹³ Colley, (2006), p. 50.

In Vancouver, child care is seen as a cornerstone of childhood development and therefore is the focus of this protocol.⁹⁴

Nonetheless, the overall picture is not so bright: one recent research report described the current situation with respect to linkages between early childhood learning and the school system as “one of the critical issues in the development of Early Childhood Education and Care in Canada today: the abrupt division for kindergarten-age children between “care” programs in child care centres and “education” in public kindergarten.”⁹⁵

As is discussed in greater detail under provincial programming below, several provincial governments have recently moved to integrate child care and education in a single ministry or to create an over-arching co-ordinating mechanism either within Cabinet or within their bureaucracies. At the same time, child care organizations, scholars, and local communities, with the leadership of organizations like the YWCA, have undertaken to move toward greater integration of learning for children from birth to age 12.

The YWCA has undertaken a multi-year project with a view to creating “community architecture” for early childhood learning and care. The figure below creates a continuum from completely distinct services (or fragmentation”) to an entirely integrated service

Table 2 - Fragmentation to integration⁹⁶

Fragmented	Coordination	Collaboration	Integration
Separate: •Mandate/ Philosophy •Enrolment •Management •Curriculum •Resources •Location •Legislation	•Child care in schools or K in child care centres •Shared: -enrolment -information -program planning -professional development	•Blended program •Shared space Co-management •Blended curriculum ■ Teaching team •Reciprocal credentials •Separate legislation remains	•Single ministry •Single professional qualification •Single curriculum

⁹⁴ City of Vancouver, “Child Care Protocol,” Policy Report, 3 February 2004.

Accessed from <http://www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/cclerk/20040309/p1.htm> 4 August 2008.

⁹⁵ Colley (2006), p. 3.

⁹⁶ YWCA, “Building a Community Architecture for Early Childhood Learning and Care – Session five”, presentation template, slide 10. Accessed from http://www.ywcanada.ca/public_fr/advocacy/Childcare/Session%205_BCAECLC_YWCA.ppt 3 July 2008.

Integration among different kinds of services – child care, parenting programs, health services, and so on – is also on the agenda of several provincial and territorial governments, and some other countries. The frustrations inherent in more fragmented services were described by one witness before the Committee:

The government has always done piecemeal work. There is the Community Action Program for Children, which is fabulous, thank you, but it is only for little kids. The Canada Prenatal Nutrition Program is fabulous, but they do not do housing. The Province of Ontario Healthy Babies, Healthy Children initiative is for newborns, but we do not care about the 10-year-old lighting fires or the 17-year-old on Ecstasy in the same household. It is a bad example to set for young children under 6....I advocate for much more intersectoral work. I would like to see a federal initiative make the provinces work intersectorally. (Gina Browne, Professor of Nursing and Clinical Epidemiology, McMaster University, Evidence, 28 February 2008)

Initiatives to encourage such collaboration are in place. Ontario's Best Start encourages local coordination between education, child care and parenting supports. The plan requires municipalities to work with school boards, public health units, and child care and children's services providers to develop 'hubs' located in or near schools that link families to services.⁹⁷

"Hubs" can also be organized around non-profit child care centres. Whatever their base, they can be responsible and responsive to local community representatives, and can integrate multiple children's services, easing children's transitions within a day and over time, and simplifying access to services for parents.⁹⁸

In Manitoba, for example, the Childcare Family Access Network (C-FAN) is a rural integrated hub model delivering child care programs in the six Manitoba hamlets of Langruth, Plumas, Amaranth, Alonsa, McCreary and Laurier – all communities with less than 100 people and as far apart as 70 kilometres.⁹⁹ Services range from full-time, multi-

⁹⁷ Ontario Ministry of Children and Youth Services, "About Ontario's Best Start." Accessed from <http://www.gov.on.ca/children/english/programs/beststart/index.html> 1 August 2008.

⁹⁸ Rianne Mahon and Jane Jenson, *Learning From Each Other: Early Learning and Child Care Experiences in Canadian Cities*, City of Toronto, 2006, p. 41. Accessed from <http://www.toronto.ca/children/pdf/elresearchreport.pdf> 3 July 2008.

⁹⁹ Information on this project is taken from the website of the Childcare Family Access Network. Accessed from http://cfan.cimnet.ca/cim/85C128_216T5199.dhtm#CT7864 3 August 2008.

age child care with an integrated nursery school, to weekly nursery school or parent/child groups. C-FAN adapts the programs to the changing needs of families.

In Rocky Mountain, Alberta, a town of 7,000, the only child care centre closed, leaving no other options and no prospects for a new program. On February 1, 2008, Community Connections opened with a new 60-space child care centre opened, providing flexible care options for children from infancy to age 12. This is the first phase of a "life-cycle" facility expected to offer programs for youth, Aboriginal peoples and seniors, and include a gym, outdoor play space, community kitchen and garden, meeting space and workshop areas. To build this initiative, the Canadian Union of Postal Workers sponsored a process that brought together a wide range of stakeholders including the Mayor, Chamber of Commerce, the local Aboriginal head start and friendship centres, the women's shelter, and youth, literacy, senior and parent programs.

Integration among services targeted to children and families could be encouraged by a study of these and related programs by federal, provincial and territorial governments. Such a study could support the development of a more rational, integrated and comprehensive plan to support expectant mothers and young children, and better outcomes for both.

3.5. Accessibility

The inability to access early childhood programs as a result of distance, availability or affordability is a significant barrier. Aboriginal and immigrant children may experience additional barriers if local child programming is not culturally relevant or delivered in a familiar language.¹⁰⁰

Access to ECEC services can mean the absence of physical barriers for children, parents or staff with mobility impairments; it can mean affordability; it can mean geographic proximity, or cultural approaches that are relevant for Aboriginal or new Canadians. And finally, it can mean that children with special needs can be accommodated within a mainstream program.

The OECD report identifies access in all these senses as a compelling argument for ECEC services to be universally available:

¹⁰⁰ Health Canada (2008), p. 48.

Efforts to improve equitable access target primarily two categories of children: children with special needs due to physical, mental or sensory disabilities; and children with additional learning needs derived from family dysfunction, socio-economic disadvantage, or from ethnic, cultural or linguistic factors. In practice, many children in need of special or additional educational support have accumulated both physical and socio-cultural at-risk factors. Early childhood services are particularly important for such children, and contribute strongly to their health, social and cognitive development, as well as to the social inclusion of their families and their future participation in society.¹⁰¹

Research and evidence have also addressed accessibility as defined in each of these ways. In the Early Childhood Development Initiative, in 2000, federal, provincial and territorial governments (except Quebec, which did not sign on to the Initiative) identified inclusion across these barriers as a priority for their services.¹⁰² Federal programming includes targeted initiatives for Aboriginal children. Specific program information is provided later in this report.

In Canada, with its two official languages, access to child care in the official language of one's choice is limited. Research has demonstrated the importance of early learning environments to language transmission,¹⁰³ and the Committee heard evidence echoing this message:

I can attest to child care programs as a francophone minority living in a minority area. It has a component that preserves language and culture.... Without the early childhood program, we would lose our language and culture ...Whatever system we build in Canada has to address the needs of the Aboriginal population and the needs of francophone parents living in minority situations so that they can preserve their language and culture. (Jody Dallaire, Child Care Advocacy Association of Canada, Evidence, 20 April 2007)

Like many countries, Canada is becoming increasingly urbanized, creating an even greater challenge in rural communities to create and

¹⁰¹ OECD (2006), p. 92.

¹⁰² "First Ministers' Meeting Communiqué on Early Childhood Development," September 11, 2000. Accessed from http://www.unionsociale.gc.ca/news/110900_e.html 16 July 2008.

¹⁰³ Ontario Ministry of Education, "The Aménagement Linguistique Policy: An Overview." Accessed from <http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/policy/linguistique/guide/index.html> 6 August 2008.

sustain the services they need. As reported by the Senate Committee on Agriculture and Forestry, more rural Canadians are seeking employment, increasing the need for high-quality non-parental care for children. In its recent report, the Committee recommended “that the federal government work with the provinces and territories to introduce an early learning and child care program that is sensitive to the needs of rural Canada.”¹⁰⁴

This recommendation echoed testimony during this study:

*The Federation of Canadian Municipalities supports a national rural child care system to support families in rural communities.... It should not be a matter of luck where families live. Everybody should have child care.*¹⁰⁵ (Donna Riddel, Manitoba Representative, Child Care Advocacy Association of Canada, Evidence, 20 April 2007)

A particularly good example of meeting the needs of rural families has developed in Saskatchewan, where the Shaunavon Children's Learning Centre (SCLC) is providing licensed care on-farm care during busy seasons. Children are transported to a central farm from several nearby homes to participate in programming directed by trained early childhood education. The program began in a community hall in 1995 with three children; by 1998 was in a renovated house licensed for 36 spaces, and by 2003 had its own purpose-built space licensed for 51 children from infants through school age.

¹⁰⁴ Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry, *Beyond Freefall: Halting Rural Poverty*, Final Report, June 2008, p. 177.

¹⁰⁵ For more information on the Federation of Canadian Municipalities and its policy, see “Policy Statement on Rural Issues” available on-line at <http://fcm.ca/CMFiles/rural1sjw-3262008-597.pdf>.

4. FEDERAL INVOLVEMENT

In the Canadian federation, education and child care fall primarily within provincial and territorial jurisdiction. Yet, as noted in the introduction to this report, federal involvement through transfers to both individuals and provincial and territorial governments has a long history.

4.1. Policy, programs and funding mechanisms

As in any area related to individuals and families, the federal government has a number of policy instruments from which it can choose. In the case of ECEC, transfers through the tax system, direct program spending on specific populations, and transfers to provincial and territorial governments for specific purposes have all been implemented.

4.1.1. TAX AND TRANSFERS TO INDIVIDUALS

The earliest federal interventions were through the tax system, and taxes and transfers continue to be the mechanisms of choice with respect to child care.

***CHILD CARE EXPENSES DEDUCTION*¹⁰⁶ 1972**

Since 1972, Canada's income tax system has allowed families with child care expenses related to work to deduct these expenses from taxable income before income tax rates are applied. This deduction is available to taxpayers who are employed or self-employed, or were students. Expenses that can be claimed include:

- caregivers providing child care services;
- day nursery schools and daycare centres;
- educational institutions for the part of the fees that relate to child care services;
- day camps and day sports schools where the primary goal of the camp is to care for children (an institution offering a sports study program is not a sports school); or
- boarding schools, overnight sports schools, or camps where lodging is involved.

¹⁰⁶ Information drawn from "Child Care Expenses Deduction for 2007", Form T778, Canada Revenue Agency. Accessed from <http://www.cra-arc.gc.ca/E/pbg/tf/t778/t778-07e.pdf> 11 July 2008.

Payment to a relative is not a deductible expense, and the deduction must be claimed by the person with the lower income. The maximum benefit for a child under six who is not disabled is \$7,000 (for 2007); the maximum for a child under the age of 17 who is disabled is \$10,000. For children between the ages of seven and 17 who are not disabled, the maximum deduction is \$4,000.

NATIONAL CHILD BENEFIT 1998

The National Child Benefit (NCB), introduced in 1998, was part of a federal/provincial/territorial agreement¹⁰⁷ that brought a significant reform of social assistance financing. The NCB involves a combination of income transfers and spending on services that are aimed both at reducing child poverty and helping families move from social assistance to work without losing income.¹⁰⁸ The figure below depicts how the programs interact across jurisdictions.

The federal government's contribution to the NCB is a Canada Child Tax Benefit (CCTB), National Child Benefit Supplement (NCBS) and a Child Disability Benefit (CDB) delivered through monthly payments to eligible families. All benefit amounts are adjusted annually. Figures cited below apply from July 2008 to June 2009.

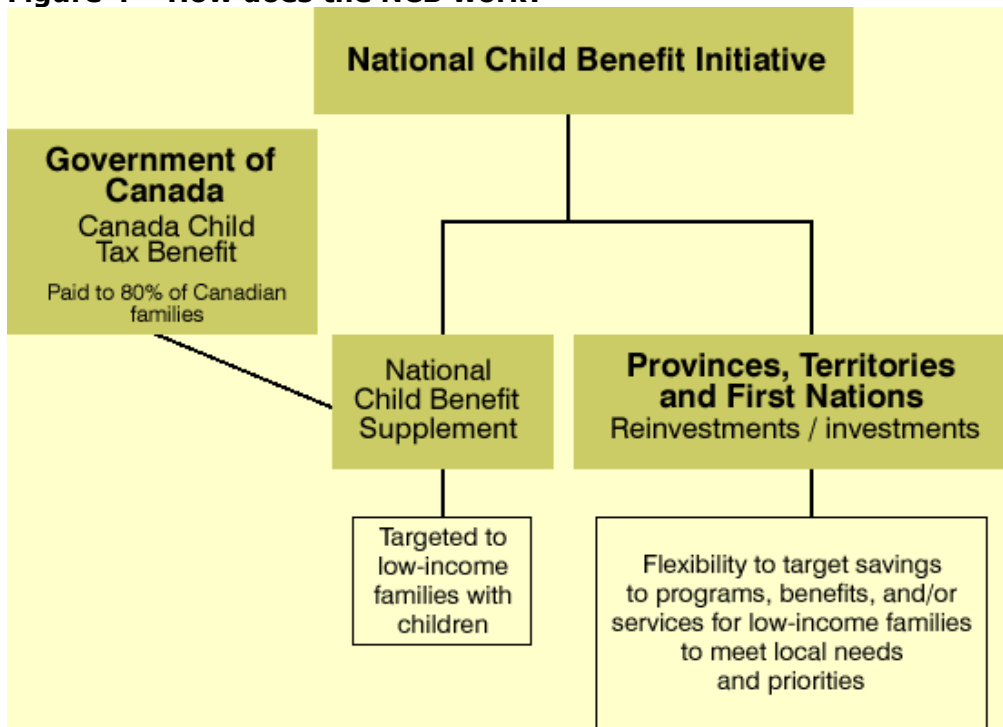
Canada Child Tax Benefit¹⁰⁹ (CCTB): The basic CCTB benefit is \$108.91 per month for each child under 18 years of age (except in Alberta, where a provincial supplement increases the amount), and an additional \$7.58 per month for a third and each additional child. The basic benefit is reduced for family net incomes over \$37,885. The reduction is 2% of the amount of family net income over that amount for a family with one child; for families with two or more children, the higher benefit is reduced by 4% of any income over that base amount.

¹⁰⁷ The Government of Quebec stated that it shared the principles behind the NCB, but has chosen not to participate.

¹⁰⁸ "The National Child Benefit: A unique partnership of the Government of Canada, Provinces and Territories and First Nations," Accessed from <http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/thenational1.shtml> 11 July 2008.

¹⁰⁹ "Canada Child Benefits: Benefits for the period from July 2008 to June 2009," Canada Revenue Agency. Accessed from <http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/tg/t4114/t4114-08e.pdf> 11 July 2008 .

Figure 4 – How does the NCB work?¹¹⁰



National Child Benefit Supplement (NCBS): The NCBS is paid to families with incomes below \$21,287. A family with one child receives \$168.75 per month; for a second child, a family receives \$149.33 per month; for each additional child, the amount is \$142 per month. This amount is reduced by 12.2% of family net income that is more than \$20,883 for a family with one child, by 23% for a family with two children, and by 33.3% for families with three or more children.

Child Disability Benefit (CDB): The CDB is included in the CCTB for qualified families caring for children under 18 years of age with severe and prolonged mental or physical impairments. Eligibility is based on prior approval of an application for a disability tax credit.

The federal investment through the CCTB, including the NCBS, for low-income families was projected at \$6.9 billion in 2007-2008.¹¹¹

¹¹⁰ "How does the NCB work?" Accessed from <http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/thenational2.shtml> 11 July 2008.

¹¹¹ *The National Child Benefit Progress Report 2006*, p 5. Accessed from http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/Progress_Reports/2006/pdf/ncb_progress_report_2006.pdf 11 July 2008.

UNIVERSAL CHILD CARE BENEFIT 2006

The current government's first budget in May 2006 implemented a decision to provide families with \$1,200 per year per child under six, in the form of a taxable Universal Child Care Benefit, at an estimated cost of \$10.5 billion over five years.

The UCCB was promoted by the government as a "Choice in Child Care" allowance.¹¹²

CHILD TAX CREDIT 2007¹¹³

Introduced in the 2007 federal budget, either parent in a two-parent household can claim the Child Tax Credit. It provides a \$2,000 credit per child, which means that taxes owing may be reduced by a maximum of \$306 (in 2007) per child.¹¹⁴ It is not refundable, and therefore does not benefit parents with low incomes who do not owe taxes.

The Committee understands the value of these transfers to the recipient families and their children. A re-evaluation of direct support to all parents through federally funded transfers could better reflect both the value of parenting and the costs in providing children with high-quality early learning opportunities, especially in families with children with special needs.

4.1.2. DIRECT PROGRAM FUNDING

The federal government has a greater direct responsibility for on-reserve First Nations, some Aboriginal peoples, military personnel and their families, people incarcerated in federal penal institutions, and refugees and immigrants to Canada. In each of these groups, there is an early learning interest and intervention.

FIRST NATIONS AND ABORIGINAL PEOPLES

The Aboriginal population in Canada is growing, young and urban. Population growth of 45% between 1996 and 2006 pushed the

¹¹² "Choice in Child Care Plan. Notes for Remarks" by The Honourable Diane Finley Minister of Human Resources and Social Development at a Debate on the Speech from the Throne, *Choice in Child Care Plan*, House of Commons, Ottawa, 7 April 2006. Accessed from

<http://www.hrsdc.gc.ca/en/corporate/newsroom/speeches/finleyd/060407.shtml>

11 July 2008.

¹¹³ "New Child Tax Credit", Canada Revenue Agency. Accessed from <http://www.cra-arc.gc.ca/agency/budget/2007/taxcredit-e.html> 5 May 2008.

¹¹⁴ "The History of Federal Child Benefits in Canada." Accessed from http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/Progress_Reports/2006/eng/chapter_1.shtml

11 July 2008.

numbers of Aboriginal peoples passed the million mark for the first time reaching 1,172,790. The Aboriginal median age is 13 years younger than non-Aboriginal: 27 compared to 40 years. Almost half are under 24, compared with 31% of the non-Aboriginal population. Compared to the total Canadian population, Aboriginal peoples have a higher fertility rate, 2.6 children; 1.5 for non-Aboriginal women. The portion of very young Aboriginal children (age 0-4) is twice that of non-Aboriginals: 9% compared to 5% and is projected to rise by 28% by 2016, compared to just 1% for the Canadian population.¹¹⁵

The Aboriginal population is also increasingly urban. Over 54% now live in urban centres. Children and youth make up a particularly large share. In three urban areas, more than half of the Aboriginal population was 24 and under: Regina (56%), Saskatoon (55%), and Prince Albert (56%). Education and labour markets will need to prepare for this new growth.

Aboriginal peoples are over-represented in most socio-economic risk categories, experiencing higher rates of suicide, poverty, homelessness, disrupted families, unemployment, child and spousal abuse, admission to foster care, and teen pregnancy.¹¹⁶ The same is true for negative child outcomes:

Early child development outcomes are no exception. Incidents of infant mortality, premature births and low birth rates, Fetal Alcohol Spectrum Disorder, behaviour challenges, and cognitive and language delays are more prevalent in Aboriginal communities.¹¹⁷

However, there are dramatic differences between communities.¹¹⁸ Studies of First Nations communities in British Columbia, for example,

¹¹⁵ Statistics Canada, *The Daily*, 15 January 2008. Accessed from <http://www.statcan.ca/Daily/English/080115/d080115a.htm> 26 August 2008.

¹¹⁶ Canadian Population Health Initiative, *Improving the Health of Canadians*, Canadian Institute of Health Information, 2004, p. 80.

¹¹⁷ Jane Bertrand, "Final Report to Indian and Northern Affairs Canada," Council for Early Child Development, 31 March 2006, p. 1; M. Turcotte and J. Zhao, *A Portrait of Aboriginal Children Living in Non-reserve Areas: Results from the 2001 Aboriginal Peoples Survey*, Ministry of Industry, 2004, pp. 6, 11, 16.

¹¹⁸ Canadian Population Health Initiative (2004), pp. 17, 83, 84, 116; Statistics Canada, *2001 Census: Aboriginal Peoples of Canada: A Demographic Profile*. Ottawa: Minister of Industry, 2003; and Paul Kershaw, "From Medical Care to Social Care: Using the BC Atlas Of Child Development to Rethink How we Build Healthy Communities," presentation to Breakfast For Learning Provincial Advisory Gathering, Victoria BC, 19 January 2007.

find dramatic variations between communities with several rated higher on indices of child outcomes than the Canadian average.¹¹⁹

As noted above, the OECD identified access to ECEC for Aboriginal children as an important priority. In 2002, the Federal Strategy on Early Childhood Development for First Nations and Other Aboriginal Children was announced to address these very disadvantages. This initiative provided \$320 million over five years to work towards integration of federal early childhood development; build capacity and networks with annual funding to six national Aboriginal organizations and support the development of an Aboriginal service providers' network (now called Aboriginal Children's Circle of Early Learning); advance research and knowledge, including development of the Aboriginal Children's Survey; and make new investments to enhance existing programs (described in more detail below) and expand efforts to address Fetal Alcohol Spectrum Disorder in First Nations communities.¹²⁰

In fact, on-reserve children's services are mainly dependent on the federal government for funds. Funding formulas and agreements still exist between communities and three separate federal government departments. How federal government departments work with each other and with Aboriginal communities to deliver early child development programs is an issue. Efforts to integrate existing child care programs and services have been piloted through 17 single-window service delivery demonstration projects in First Nations communities testing the impact of streamlined funding, program reporting and community development.

Nonetheless, there are barriers to such programming for Aboriginal children. The legacy of residential schools when children were removed from their parents and placed in institutions haunts Aboriginal communities. Residential school policy was designed to assimilate Aboriginal children into mainstream culture by denying them access to their language, culture and values. The school environment was harsh and high rates of tuberculosis and mortality were common.¹²¹ Consequently, even now, group programs for children, particularly

¹¹⁹ Clyde Hertzman, Closing Address to the CARS National Conference, Winnipeg, Manitoba, 22 February 2008.

¹²⁰ HRSDC, PHAC, and INAC (2007), p. 28.

¹²¹ Canadian Population Health Initiative, 2004; M. Greenwood, Aboriginal child care in review. *Interaction*, Vol. 13, No. 4, 2000. Canadian Child Care Federation, 2000, pp. 15-18.

those operated or influenced by non-Aboriginals, are often viewed with suspicion.¹²²

Further, as provinces developed their child care services and mechanisms, most did not extend their services to First Nation communities. As well, First Nation families often move back and forth between their reserve and off-reserve communities, stumbling over jurisdictional barriers as they do, as the federal government has taken the position that only issues identified in the *Indian Act* are formally federal responsibilities, while the provincial governments will provide services on reserve only if they are reimbursed.¹²³ A comprehensive review of Aboriginal child care notes that the absence of legislation and policies specific to First Nations in both federal and provincial jurisdictions has created a critical shortage and disparity in quality child care services for Aboriginal people.¹²⁴

Barriers surrounding the recruitment and retention of qualified staff that challenge child care services across Canada are magnified for Aboriginal communities. Several studies point to the need for new approaches to the training of Aboriginal teachers.

As well, there are few resources to guide culturally appropriate learning for Aboriginal children. Almost 30% of Aboriginal peoples reported that they had enough knowledge of an Aboriginal language to carry on a conversation.¹²⁵ Among children, only 16% spoke an Aboriginal language in 2001, down seven percentage points from 1996.¹²⁶ Learning materials reflective of Aboriginal cultures are scarce. Under-resourced educators are left to create materials or translate English- or French-language books and songs.¹²⁷

¹²² M. Greenwood, *An overview of the development of Aboriginal early childhood services in Canada*. ERIC Document Reproduction Service No. ED 456 954. 2001.

¹²³ M. Greenwood, *Voices from the field – An aboriginal view on child care*. *Encyclopedia on Early Childhood Development* [online].: R.E. Tremblay, R.G. Barr, R. DeV. Peters (eds.), Centre of Excellence for Early Childhood Development, 2004. Accessed from . <http://www.excellence-earlychildhood.ca/documents/GreenwoodANG.pdf> 16 May 2008.

¹²⁴ Margo Greenwood, *Aboriginal Child Care in Review (Part One)*, 2003. Accessed from http://www.cccf-fcsqe.ca/practice/programming/aboriginalchildcarepartI_en.htm 18 August 2008.

¹²⁵ Statistics Canada, *Aboriginal Peoples in Canada in 2006: Inuit, Métis and First Nations, 2006 Census*, 2008, p. 8.

¹²⁶ Canadian Council on Learning. "State of Learning in Canada: No Time for Complacency," *Report on Learning in Canada 2007*, (2007), p. 69.

¹²⁷ Exceptions to this practice can be found in Nunavut and Northwest Territories, where the literacy councils are developing original materials in Inuktitut and other First Nations languages respectively.

While Aboriginal communities have identified early childhood programs as a prime means to promote healing and preserve Native language and culture, Aboriginal children are among the least well served in Canada.¹²⁸ For example, there are 257 First Nations communities without access to child care and many more communities do not have enough spaces to support even 20% of children from birth to 6 years of age.¹²⁹

An overview of the number of child care spaces available follows:

Table 3 - On-reserve child care centres by province/territory – 2006ⁱ

Province/Territory by Provincial/ Federal funding	Number of on-reserve centres	Regulated by Prov/Territory	Provincial Funding	Federal Funding
Newfoundland & Labrador	2	On request	Yes	Yes
Prince Edward Island	1 ⁱⁱ	No	No	Yes
Nova Scotia	13	No	No	Yes
New Brunswick	7	On request	No	Yes
Quebec	43	Yes	Yes	Yes
Ontario	64	Yes	Yes ⁱⁱⁱ	Yes ⁱⁱⁱ
Manitoba	62	Yes	Yes	Yes
Saskatchewan	78	No	No	Yes
Alberta	31	No ^{iv}	Yes ⁱⁱⁱ	Yes
British Columbia	92	Yes	Yes	Yes
Northwest Territories	51	Yes	Yes	Yes
Nunavut	45	Yes	Yes	Yes
Yukon Territory	67	Yes	Yes	Yes

i. Off-reserve child care centres and family child care agencies serving Aboriginal families are available in some provinces/territories.

ii. This represents an unlicensed kindergarten centre.

iii. Provincial funding is available through agreements between the federal government and Ontario and Alberta.

iv. On-reserve child care centres are eligible for federal government funding equivalent to parent subsidies if provincial licensing standards are met.

v. NT (outside Yellowknife) and NU are made up of Dene and Inuit communities. These figures represent all centres in the two territories.

vi. There are no reserves in YT; information refers to child care operated by Aboriginal communities.

Source: *Childcare Resource and Research Unit: The Big Picture 2007*

¹²⁸ Monica Lysack, Executive Director, Child Care Advocacy Association of Canada, Evidence, 20 April 2007.

¹²⁹ National Council of Welfare, *First Nations, Métis and Inuit Children and Youth: Time to Act*, 2007, p. 46.

As noted above, four federal departments or agencies are responsible for the delivery of early learning programs to Aboriginal peoples: Health Canada, Human Resources and Social Development Canada, Indian and Northern Affairs Canada, and the Public Health Agency of Canada. These initiatives and programs include: Aboriginal Head Start, both on-reserve and in urban and northern neighbourhoods; First Nations and Inuit Child Care Initiative (FNICCI); transfers to provincial ministries responsible for child care in Alberta and Ontario for the provision of on-reserve early childhood programming; and funding for maternal health programs with particular attention to Fetal Alcohol Spectrum Disorder, which affects Aboriginal children disproportionately, through the Public Health Agency of Canada, First Nations and Inuit Health Branch.

Aboriginal Head Start: Both Aboriginal Head Start programs (on-reserve, and in urban and Northern communities) are targeted to children from birth to age 6, to help prepare them for the school years, "by meeting their emotional, social, health, nutritional and psychological needs."¹³⁰

Aboriginal Head Start On Reserve (AHSOR) is targeted to First Nations children who live on-reserve, and their families. The program is delivered in more than 300 sites, and received more than \$50 million in 2005-06, though not all was expended for this purpose and was reallocated to regional health priorities.¹³¹ Approximately 9,000 children participated in the AHSOR Program. Training is provided for outreach and home visit workers in smaller communities and for asset mapping, family support and nutrition. The Department also enhanced the AHSOR capital infrastructure by spending \$7.6 million to support capital projects.

Federal officials reported to the Committee on the benefits accruing from this program:

To date, some additional observed benefits of the program include a positive change in children's attitudes as they learn to socialize and utilize the basic skills they require in school; First Nation language development and use; the provision of nutritious foods for children and the education of their parents and staff about the relationship between nutrition and a child's capacity to learn and develop. Promoting physical activity is a key curriculum component at all sites, often in response to the

¹³⁰ HRSDC, PHAC, and INAC (2007), p. 28.

¹³¹ Ibid.

growing concern regarding the early onset of type 2 diabetes.
(Ian Potter, Assistant Deputy Minister, First Nations and Inuit Health Branch, Health Canada, Evidence, 25 April 2007)

Aboriginal Head Start for Urban and Northern Communities: There are more than 140 sites where this program is operational, involving almost 4,500 children, with a budget of more than \$30 million.¹³² Its mandate is to:

- foster the spiritual, emotional, intellectual and physical growth of the child;
- foster a desire in the child for life long learning;
- support parents and guardians as the prime teachers and caregivers of their children, making sure parents/caregivers play a key role in the planning, development, operation and evaluation of the program;
- recognize and support extended families in teaching and caring for children;
- make sure the local Aboriginal community is involved in the planning, development, operation and evaluation of the program;
- make sure the initiative works with and is supported by the other community programs and services; and
- ensure the human and financial resources are used in the best way possible to produce positive outcomes and experiences for Aboriginal children, parents, families and communities.¹³³

The Committee heard evidence of the contribution early childhood learning can make in Northern communities:

Early childhood education programs in Northern communities do more than provide care while parents work or train; they have the capacity to pass on the knowledge, values and beliefs of Inuit ancestors. At their best, programs in the early years give children hope, strength and pride in who they are as Inuit.
(Jennifer Dickson, Executive Director, Pauktuutit Inuit Women of Canada, Evidence, 1 June 2007)

In New Brunswick only, the federal government funds First Nation Child and Family Services Head Start in 15 locations, providing just over \$1.4 million for centre- and home-based care. The programs objectives are "... to maintain the strength of the family unit; assist

¹³² Ibid., p, 35.

¹³³ "Aboriginal Head Start: Program Overview." Accessed from http://www.phac-aspc.gc.ca/dca-dea/programs-mes/ahs_overview_e.html#npg 28 April 2008.

children facing physical, emotional, social and/or educational deprivation; and protect children from harmful environments.”¹³⁴

The increasing demand for early learning opportunities for urban Aboriginal children was emphasized before the Committee:

Current social and economic trends, including mobility, increasing urbanization and urban Aboriginal women's increasing education and economic independence are transforming Aboriginal family structures and spurring the demand for more organized early learning, child care and education services. (Alfred J. Gay, Policy Analyst, National Association of Friendship Centres, Evidence, 1 June 2007)

The Committee heard direct evidence of the inadequacy of Head Start funding to meet the need or even fund existing programs that are based on the model:

The Lillooet Friendship Centre kids first program (GB6) is not an Aboriginal Head Start initiative. It is as close to being a Head Start program as possible without Head Start funding. We support and believe in the model. There are only opportunities for a few communities across this nation to have a Head Start program. (Kama Steliga, Executive Director, Lillooet Friendship Centre, Evidence, 3 April 2008)

The inadequate supply of Head Start programs and spaces was also flagged by the Advisor to the Minister of Health for Child and Youth Health in her recent report; that report established the modest goal of providing Head Start programming up to 25% of Aboriginal children on- and off-reserve within five years, up from the current 18%.¹³⁵

To reach this goal of programming for an increasing proportion of Aboriginal children, sufficient resources could be allocated through Aboriginal Head Start; child care and family support programs funded through First Nations and Inuit Child Care Initiatives; and health-related supports to expectant and new mothers.

First Nations and Inuit Child Care Initiative: This initiative is funded through Aboriginal Human Resources Development Strategy (AHRDS), for First Nations and Inuit children of parents entering the labour market or who have entered into a training program. It was anticipated that 7,500 child care spaces would be created and

¹³⁴ “Aboriginal Human Resources Development Strategy”, Horizontal Initiatives, *Report on Plans and Priorities, 2006-2007*, retrieved from http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0607/HRSDC-RHDSC/HRSDC-RHDSC08_e.asp#hi 28 April 2008.

¹³⁵ Leitch (2008), p. 8.

supported through this program in the last fiscal year.¹³⁶ The AHRDS is administered by Service Canada through 80 Aboriginal organizations.

Transfers to Alberta and Ontario for on-reserve child care: The federal government provides child care on-reserve in Ontario and Alberta by transferring funds to the responsible ministries in those governments, who then provide child care to First Nations children in accordance with their standards and regulations for all child care centres.

In Alberta, more than 800 on-reserve spaces are funded through this agreement, in 17 sites, at a cost of just over \$4 million in 2005-06. (Of this amount, just over \$1 million was transferred to the Government of Alberta to cover subsidies to parents.)¹³⁷

In Ontario, almost 3,000 spaces are funded in more than 50 First Nations, at a cost of over \$15 million in 2005-06.¹³⁸

Innovative practices are emerging in Aboriginal programs and communities across Canada. Some address the more general recommendations of the OECD for greater parental and community involvement, for improved quality, and for integration with the school system. All address the need for better access to ECEC for Aboriginal children and families. Brief descriptions are appended to this report as Appendix 2.

Both the changing relationships between governments and Aboriginal self-government organizations and the creative approaches being developed within Aboriginal communities to meet the development needs of their children would be supported by continued efforts by the appropriate federal departments (Health Canada, Human Resources and Social Development Canada, Indian and Northern Affairs Canada, and the Public Health Agency of Canada) to develop more coherent programs for early child development and learning and parental supports. A meeting of these departments with their provincial and territorial counterparts, Aboriginal organizations, and community elders and leaders, could support the development of a more coherent set of policies and programs to support Aboriginal children and youth and their families, wherever they live in Canada.

¹³⁶ HRSDC, PHAC, and INAC (2007), p. 34.

¹³⁷ Ibid., p. 92.

¹³⁸ Ibid., p. 33.

MILITARY FAMILIES

The Department of National Defence/Canadian Forces provides community based child care and related supports for military families. Services operated by a non-profit board include: child and youth programs; parent/caregiver education and support; casual and respite child care; emergency care for families in crisis.

Funding for emergency respite child care for the first 72 hours is provided by National Headquarters under specific administrative guidelines. For care beyond 72 hours, fees are geared to income, with families paying a minimum of 50% of cost with incomes below \$40,000 and full costs at incomes over \$65,000.

Canadian military personnel and their families are supported by Military Family Resource Centres (MFRCs). As of 2008, there were 43 such centres located in Canada and abroad. Their mandate covers four areas of programs and services: child/youth development and parenting support; personal development and community integration; family separation and reunion; and prevention, support and intervention.¹³⁹

Some centres provide child care directly, while others provide information and support to parents choosing child care that is offered in the broader community.

Staff of child care centres in 34 MFRCs were surveyed in 2004, as part of an assessment of child care needs among military families. The assessment provided the following summary of these survey results:

- Licensed group child care is being widely accessed by CF families both on and off base.
- Few families benefit from child care subsidies.
- The hours of service during which care is offered tends to be from 6:30 a.m. to 6 p.m.
- There is very little evening and weekend care available to families and virtually no overnight care.
- These restricted hours of care are not flexible enough to meet the unique needs of CF families in terms of shift work, non-traditional work hours, and deployment.
- While MFRCs do play a major role in providing child care services they also work in collaboration with other service providers in order to provide referrals and advertise other services.

¹³⁹ "Military Families Services Program." Accessed from <http://www.familynavigator.ca/en/Military> 18 April 2008.

- More than half of all MFRCs maintain a registry of either licensed and/or non- licensed child care agencies and individual home care providers in the community.¹⁴⁰

The report concluded that child care was a high priority for Canadian Forces Families: “There is a demonstrated gap between need for and availability of child care services. Action must be taken quickly given the urgency surrounding the need for child care services expressed by survey respondents.” It recommended collaboration among providers and users to meet this need, and called on federal and provincial governments to provide the funding necessary.¹⁴¹

Other federally funded programs are intended to support families through deployment, separation and reunification. Examples of such services are:

- information packages related to deployment and separation;
- briefings and information sessions related to deployment and separation;
- peer support groups;
- telephone contact with CF families to see how they're coping with separation or reunion;
- workshops on coping strategies related to deployment and separation;
- social events for spouses/partners, children and teens; and
- resource libraries.¹⁴²

In 2005-06, the federal government funding for services for children of military personnel aged 0 to 6 years was \$4 million.¹⁴³ At a summit held in January 2009, the Canadian Forces Child Care Advisory Committee made two recommendations: that child care be identified as one of six priorities to fulfill the Canadian Forces Family Covenant, and that funds be designated to implement and sustain “the required infrastructure and human resources for a quality Canadian Forces-wide child care system.”¹⁴⁴

¹⁴⁰ “An Assessment of the Need for Licensed Group Child Care for Canadian Forces Families”, report commissioned by Military Family Resource Centres from Centre for Research and Education in Human Services, 2004, p. 5.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² “Military Family Services Program there for you.” Accessed from http://www.forces.gc.ca/hr/cfpm/engraph/5_07/5_07_cfpm_mil-fams_e.asp 18 April 2008.

¹⁴³ Martha Friendly, Jane Beach, Carolyn Ferns, Michelle Turiano, *ECE in Canada 2006*, 7th edition, Childcare Resource and Research Unit (CRRU), June 2007, p. 21.

¹⁴⁴ Canadian Forces Child Care Advisory Committee, “CF Child Care: The Way Ahead,” presentation to Canadian Forces (CF) Family Services Summit II, January

FEDERAL PRISONERS

In Canada, as of 2004, approximately 25,000 children had a mother in jail or prison.¹⁴⁵ More recently, a mother sentenced to a federal prison while in the early stages of pregnancy gave birth to her child, and was moved to a prison with the needed space for a Mother-Child Program. This shone light on a program that has been in place more than ten years.

The objective of this program is "...to provide a supportive environment that fosters and promotes stability and continuity for the mother-child relationship."¹⁴⁶ With the "best interests of the child" as its "pre-eminent consideration", the program allows for either full-time or part-time co-location of mothers and their young children. Full-time residency is possible only until the child's fourth birthday.

The program is based upon assessments by local child welfare authorities or other agencies in the nearby community, and relies on their on-going involvement with the mother and child. It also requires the establishment of a Parenting Agreement for the inmate, which provides the framework for the program. Occasional babysitting may be provided by other inmates, who have received approval for this role from prison authorities. No spending allocation was available for this program.

IMMIGRANTS AND REFUGEES

The Ministry of Citizenship and Immigration provides funding for Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC). The program, offered across Canada, provides basic language training in one of Canada's official languages to adult newcomers to facilitate their participation in Canadian society.

A child care component helps parents or legal guardians attend LINC classes by covering the cost of either licensed day care or on-site child care. The program includes informal on-site arrangements or spaces in local licensed child care centres. This is available for children aged 6 months to 6 years.

2009. Accessed from <https://www.cfpsa.com/en/psp/DMFS/docs/Child%20care%20presentation%20DRAFT%20E.ppt#385,9,Slide%209> 16 March 2009.

¹⁴⁵ Alison Cunningham and Linda Baker, "Invisible Victims: The Children of Women in Prison, Voices for Children", 2004.

¹⁴⁶ "Institutional Mother-Child Program", Commissioner's Directive 768, 2003. Accessed from <http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/cdshtm/768cd-eng.shtml> 28 April 2008. Further information on this program is drawn from this directive, unless otherwise cited.

4.1.3. TRANSFERS TO PROVINCES AND TERRITORIES

Transfers from the federal to provincial and territorial governments for purposes related to early childhood development began in the 1960s with the Canada Assistance Plan, and have continued in a variety of forms since. These transfers are described, in chronological order, below.

COMMUNITY ACTION PROGRAM FOR CHILDREN (CAPC) /CANADA PRENATAL NUTRITION PROGRAM (CPNP) 1993

At the 1990 United Nations World Summit for Children, Canada agreed to invest in the well-being of vulnerable children. This resulted in the establishment of the Child Development Initiative. In 1993, the Government of Canada created the Community Action Program for Children (CAPC), the largest program of this initiative. The following year, the Government then created the Canada Prenatal Nutrition Program (CPNP).

The two programs share a management structure (a series of administrative protocols signed at the Ministerial level, which identify the funding priorities and set out the terms and conditions for managing the program in each province or territory), and principles : children first, equity and accessibility, community based, strengthening and supporting families, flexibility, and partnerships. They are managed jointly by the federal and provincial/territorial governments through provincially based Joint Management Committees with representatives from the regionally-based office of the Public Health Agency of Canada (PHAC), the ministries of health or social services of the respective provincial or territorial governments, and local health authorities and community organizations.

Both CAPC and the CPNP are supported by PHAC. Health Canada is still the department responsible for managing the Canada Prenatal Nutrition Program for Aboriginal peoples living on-reserve.

Community Action Program for Children (CAPC) supports projects that deliver a set of integrated health and social programs designed to meet the developmental needs of children between the ages of 0 and 6. The projects target populations that are seen as most likely to be at risk, including families with low incomes; families headed by teenage parents; Métis, Inuit and off-reserve First Nations children; children who are recent immigrants or refugees; children who live in remote or isolated communities; children with developmental delays, social, emotional or behavioural problems; and children who have experienced abuse or neglect.

Projects are community-based and are implemented through partnerships with local social service providers and volunteers. In 2005-06, there were 440 CAPC projects in 3000 communities across Canada, helping 67,884 children and their families. That same year, the CAPC received \$60,867,980 in funding. Each province or territory receives an allocation of \$500,000 per year to allow for one major project. The remaining funding is allocated based upon the proportion of children aged 0-6 in each province or territory.

Canada Prenatal Nutrition Program (CPNP) is delivered through two different streams: the PHAC and the First Nations and Inuit Health Branch (FNIHB) at Health Canada. FNIHB is responsible for delivering the Canada Prenatal Nutrition Program to all women who live in First Nations, Inuvialuit and Inuit communities, who are pregnant or have infants up to one year of age. The FNIHB program aims to support projects that improve the diets of pregnant and breastfeeding women, increase access to information and services on nutrition, and increase the number of women who breastfeed and the length of time they breastfeed, or increase knowledge and skill-building opportunities for both participants and program workers.

The approximately 450 projects are community-based and delivered in partnership with local organizations. In 2005-2006, the FNIHB program received \$9.3 million in funding was able to help approximately 9,000 First Nations, Inuvialuit and Inuit women living in their communities.

The PHAC is responsible for delivering the CPNP to pregnant women facing difficult life circumstances, which could threaten their health and the development of their babies. Aboriginal women living outside of their communities, as well immigrant women are given special priority.

The program aims to support community-based projects that improve maternal and infant health, reduce the incidence of unhealthy birth weights, promote and support breastfeeding, build partnerships, or strengthen community supports for pregnant women.

With an annual budget of approximately \$30 million, the PHAC component of the program supports 330 projects, involving approximately 50,000 women across the country. These projects are also funded by in kind contributions from local partnership organizations.

CAPC/CPNP National Projects Fund was established in 1997 to support both CAPC and CPNP. It is supplementary to the main funding mechanisms, and seeks to support specific CAPC and CPNP projects designed to generate knowledge and action about children, families, and the role of communities in supporting families. These projects must be time-limited and national in scope and implemented by non-profit organizations. The main objectives of the National Projects Fund are:

- to support CAPC/CPNP projects through training on specific issues, resource development and information sharing and dissemination;
- to encourage the establishment of a national network of community-based children's programs; and
- to disseminate the knowledge accumulated through the delivery of CAPC and CPNP projects to other projects and communities.
- The National Projects Fund is managed by a National Working Group of program consultants from each of the seven regions of the PHAC. This group makes recommendations to the National Office, which operates with a \$1.9 million Grants and Contributions budget.

The Committee heard strong support for continuing funding of these programs:

Those are federal programs for the early childhood years and we have strong data which supports those programs. The limiting step is a dollar issue. I would encourage the federal government to continue to support and expand those particular programs. They reach their mark. They work with very disadvantaged communities, Aboriginal and non-Aboriginal. Aboriginal Head Start has two versions, on-reserve and off-reserve. They are both successful and responsive to local communities. (Hilliel Goelman, Director, Human Early Learning Partnership (HELP), Council for Early Child Development, Evidence, 30 May 2007)

CANADA SOCIAL TRANSFER 1995

In 1995, the federal government replaced the Canada Assistance Plan (a cost-shared agreement in which the federal government paid 50% of provincial and territorial expenses on social assistance and social services) and Established Program Financing (which provided per-capita block-funding for health and post-secondary education to provincial and territorial governments) with a single Canada Health and Social Transfer, which was entirely per-capita block funding.¹⁴⁷

Early childhood learning is included in CHST transfers, explicitly so after the development of Early Childhood Development Initiative, in

¹⁴⁷ Amounts of other more general transfers to provincial governments may not be established on a per-capita basis.

2000. (This initiative is described in more detail below.) As part of the initiative, the federal government added \$2.2 billion to the CHST, with a commitment to continue to do so through to 2005-2006.¹⁴⁸ Existing funding for early childhood development and early learning and child care transferred to provinces and territories through the Canada Social Transfer has been extended to 2013-2014.¹⁴⁹

In 2003, the CHST was separated into two transfers: the Canada Health Transfer and the Canada Social Transfer (CST). The latter was to cover transfers for social and post-secondary education spending. In 2006-07, the federal government transferred \$8.5 billion in the Canada Social Transfer to provincial and territorial governments.¹⁵⁰ This amount will grow by 3% annually beginning in 2009-2010.¹⁵¹

NATIONAL CHILDREN'S AGENDA 1997

In January 1997, the federal-provincial-territorial Council on Social Policy Renewal asked health and social service ministries to explore possibilities for a National Children's Agenda. By August of that year, at their annual conference, Premiers expressed "strong support" for such an agreement, as part of their social policy renewal efforts.¹⁵²

In the Speech from the Throne in June 1997, the Governor General said:

The federal, provincial and territorial governments agreed in January 1997 to work together to develop the National Children's Agenda, a comprehensive strategy to improve the well-being of Canada's children.

Federal, provincial and territorial governments will work together to develop this broader agenda for children, including clear outcome measures by which to gauge success.¹⁵³

¹⁴⁸ Stephen Laurent and François Vaillancourt, *Federal-Provincial Transfers for Social Programs in Canada*, IRPP Working Paper number 2004-07, Institute for Research on Public Policy, July 2004, p. 6.

¹⁴⁹ "Just the Facts - Children and Families: Child Care," Human Resources and Social Development Canada, Accessed from http://www.hrsdc.gc.ca/en/corporate/facts/children_families.shtml#child_care 14 July 2008.

¹⁵⁰ *Public Accounts 2007*, Volume II, Finance 9.6.

¹⁵¹ "Just the Facts: Children and Families".

¹⁵² "Backgrounder - National Children's Agenda," Accessed from http://www.unionsociale.gc.ca/nca/nca1_e.html 14 July 2008.

¹⁵³ "Speech from the Throne to Open the First Session Thirty-Sixth Parliament of Canada," 1997. Accessed from http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=sft-ddt/1997_e.htm 14 July 2008.

The federal government committed to three new initiatives: the establishment of Centres of Excellence "... to deepen our understanding of children's development and well-being and to improve our ability to respond to their needs;" expansion of Aboriginal Head Start program onto reserves; and measurement and reporting on "the readiness of Canadian children to learn."¹⁵⁴

The Subcommittee on Population Health heard of the important contribution of the centres of excellence a decade later, and the linkages that have resulted between population health and early childhood learning:

I want to point out the centres of excellence for children, because that is really a very important asset in terms of synthesis of information. We have a knowledge hub on early childhood development in Montreal — the Centre of Excellence for Early Childhood Development — that is connected to the work with Clyde Hertzman that is connected to the social determinants of health. (Dr. Sylvie Stachenko, Public Health Agency of Canada, Evidence, 22 March 2007)

Hosted by l'Université de Montréal, the Centre of Excellence for Early Childhood Development (CEECD) is a clearing house for organizations and individuals interested in promoting healthy child development. The centre conducts research on child development from conception to age five; identifies and synthesizes the best scientific work in the field; disseminates findings to service providers, and policymakers; makes recommendations on the services and policies needed to ensure optimum early childhood development; and consults with governments and services providers.

The centre publishes the Encyclopedia on Early Childhood Development, an online resource compiled by national and international experts that covers a wide range of early development topics, including aggression and parenting skills. More than 270 authors from 11 countries have contributed to this unique and accessible resource, which is designed to be expanded and updated as new knowledge emerges.

The CEECD also works with the Canadian Council on Learning's (CCL) recently established Early Childhood Learning Knowledge Centre, which is building a national network of experts to identify priorities for research, identify best practices, and create networks to ensure that

¹⁵⁴ Ibid.

the most current knowledge about early childhood learning is shared across Canada.

NATIONAL CHILD BENEFIT 1998

As noted above, while the government of Canada provides income benefits to individual families, the provincial/territorial governments and First Nations were meant to reinvest funds that they previously allocated to social assistance recipients. In particular, the funds reinvested were to be allocated to the following program areas:

- “child/day care initiatives;
- child benefits and earned income supplements;
- early childhood services and children-at-risk services;
- supplementary health benefits;
- youth initiatives; and
- other NCB programs, benefits and services (e.g., literacy, employment support programs).”¹⁵⁵

The following tables report on how much of the NCB reinvestments combined with new investments by provincial and territorial governments were spent on child care initiatives:

Table 4 - Reinvestments and new investments by provincial and territorial governments on child care initiatives¹⁵⁶

	2003–2004	2004–2005	2005–2006	2006–2007
	Expenditures	Expenditures	Estimates	Estimates
Provincial/territorial expenditures	\$242.0	\$251.7	\$267.4	\$282.6
Percentage of total NCB reinvestments and investments	27.3%	28.0%	30.6%	33.3%

Table 5 - Reinvestments and new investments by provincial and territorial governments on early childhood and children-at-risk services¹⁵⁷

	2003–2004	2004–2005	2005–2006	2006–2007
	Expenditures	Expenditures	Estimates	Estimates
Provincial/territorial expenditures	\$139.9	\$150.8	\$157.0	\$162.8
Percentage of total NCB reinvestments and investments	15.8%	16.8%	18.0%	19.2%

¹⁵⁵ The National Child Benefit Progress Report 2005, p. 3. Accessed from http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/Progress_Reports/2005/pdf/ncb_progress_report_2005.pdf 11 July 2008.

¹⁵⁶ The National Child Benefit Progress Report 2006, Table 4, p. 14. Accessed from http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/Progress_Reports/2006/pdf/ncb_progress_report_2006.pdf 11 July 2008.

¹⁵⁷ Ibid.

While the breakdown by component is not available for the First Nations reinvestment and investment, also permitted by the National Child Benefit tax benefits, the total amount reinvested in 2006-2007 was estimated at \$48.3 million.

SOCIAL UNION FRAMEWORK AGREEMENT (SUFA) 1999

In 1999, the federal, provincial and territorial governments (except Quebec which agreed in principle but did not sign) agreed to a new set of arrangements for funding in areas of mutual interest and concern. It set out to provide a framework for creating roughly comparable, adequately funded social services to meet the needs of Canadians.¹⁵⁸

The first two priorities identified by the signatory governments were services for Canadians with disabilities, and childhood development.

EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT INITIATIVE (2000)

One of the first agreements after the introduction of SUFA, the Early Childhood Development Initiative committed the federal government to spending \$2.2 billion in early childhood development over five years, starting in 2001-2002.¹⁵⁹

Provincial and territorial governments agreed to use this increased funding to

- “promote healthy pregnancy, birth and infancy,
- improve parenting and family supports,
- strengthen early childhood development, learning and care, and
- strengthen community supports.”¹⁶⁰

The agreement did not require spending in all areas. In the first years, less than 10% was used for child care and only six of 13 governments invested in regulated care. None of the biggest provinces — Alberta, British Columbia and Ontario — did.¹⁶¹

First Ministers also made a joint commitment to report annually on “their investments and progress” with respect to the priorities

¹⁵⁸ “A Framework to Improve the Social Union for Canadians: An Agreement between the Government of Canada and the Governments of the Provinces and Territories,” News release, February 4, 1999. Accessed from http://www.unionsociale.gc.ca/news/020499_e.html 14 July 2008.

¹⁵⁹ Government of Canada, “Early Childhood Development – Backgrounder,” September 2000. Accessed from http://www.unionsociale.gc.ca/nca/ecd-back_e.html 14 July 2008.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ CRRU, “The Early Childhood Development Agreement: Provincial initiatives and spending allocations, 2001- 2002,” 2001.

identified above, to “develop a shared framework, including jointly agreed comparable indicators to permit each government to report on progress in improving and expanding early childhood development programs and services,” and to report publicly and regularly using these indicators.¹⁶²

Table 6 - Cash Transfers in Support of the Early Childhood Development Agreement (\$ millions)¹⁶³

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	Total
Newfoundland and Labrador	5.1	6.6	8.2	8.1	8.0	7.8	7.7	51.5
Prince Edward Island	1.3	1.7	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	13.8
Nova Scotia	9.0	11.9	14.8	14.7	14.5	14.3	14.2	93.5
New Brunswick	7.3	9.6	11.9	11.8	11.6	11.5	11.4	75.0
Quebec	71.6	95.0	118.3	118.0	117.7	117.3	117.0	754.9
Ontario	115.0	154.2	193.5	194.0	194.4	194.4	194.9	1,240.4
Manitoba	11.1	14.7	18.3	18.3	18.2	18.1	18.0	116.8
Saskatchewan	9.7	12.7	15.7	15.6	15.4	15.1	15.0	99.1
Alberta	29.6	39.7	49.9	50.1	50.7	51.6	51.8	323.4
British Columbia	39.4	52.5	65.6	65.7	65.9	66.1	66.2	421.4
Yukon	0.3	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	3.1
Northwest Territories	0.4	0.5	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	4.2
Nunavut	0.3	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	3.0
TOTAL	300.0	400.0	500.0	500.0	500.0	500.0	500.0	3,200.0

Note: Figures are based on Statistics Canada population estimates up to 2006-07 and projections for 2007-08. Figures beyond 2003-04 are subject to revision upon periodic release of Statistics Canada official population estimates. Totals may not add due to rounding.

MULTILATERAL FRAMEWORK ON EARLY LEARNING AND CHILD CARE (2003)

The 2003 Multilateral Framework Agreement on Early Learning and Child Care focused directly on pre-school child care. It permitted the provinces and territories to select from a broad spending menu: information provision, fee subsidies, quality assurance systems, capital and operating grants, training and professional development, and wage enhancements. Funding could go to commercial as well as non-profit providers.

It also identified principles of effective approaches to early learning and child care: availability and accessibility, quality, inclusion, and parental choice.¹⁶⁴

Finally, the Agreement contained more explicit commitments with respect to reporting:

¹⁶² “First Ministers’ Meeting Communiqué on Early Childhood Development,” September 11, 2000, from Social Union website. Accessed from http://www.unionsociale.gc.ca/news/110900_e.html 16 July 2008.

¹⁶³ HRSDC, PHAC, and INAC (2007), p. 4. Accessed from http://www.socialunion.ca/ecdelcc_ae/2007/en/a_e_report.pdf 16 July 2008.

¹⁶⁴ “Multilateral Framework Agreement,” appended in HRSDC, PHAC, and INAC (2007), p. 73-74.

Ministers will report annually to Canadians on all early learning and child care programs and services as defined in this Framework, beginning with a baseline report for 2002–2003. Reports will include:

- descriptive and expenditure information on all early learning and child care programs and services;
- indicators of availability, such as number of spaces in early learning and child care settings broken down by age of child and type of setting;
- indicators of affordability, such as number of children receiving subsidies, income and social eligibility for fee subsidies, and maximum subsidy by age of child; and
- indicators of quality, such as training requirements, child-caregiver ratios and group size, where available.¹⁶⁵

A recent government-funded review of the reporting of governments concluded that the commitments made in 2000 have not been honoured by most governments:

[F]ew governments have clear public reporting that allows the public to easily track progress throughout the required reporting period (2000/01 through 2005/06). None meet all of the performance and reporting requirements outlined in the FPT Agreements. This central finding is highlighted by the fact that of the 13 jurisdictions reviewed, 8 are missing reports for one or more of the required years so the public cannot track all of the federal transfers and total investments in child care services.¹⁶⁶

This report highlighted that reporting requirements were to the “public” of each government, not their legislatures or through the federal government, and that the agreements were political in nature, not legally binding.¹⁶⁷ Within that context, the report made specific recommendations to governments with respect to reporting and accountability: improve reporting to make the reports more accessible, clear, comprehensiveness and comparable; involve stakeholders (including legislators) setting goals, developing plans and monitoring results; focus on a few critical indicators; establish targets and benchmarks; and have the reports audited.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Ibid., p. 75.

¹⁶⁶ Lynell Anderson and Tammy Findlay, *Making the Connections: Using Public Reporting to Track the Progress on Child Care Services in Canada*, Child Care Advocacy Association of Canada, 2007, p. 4.

¹⁶⁷ Ibid, p. 8.

¹⁶⁸ Ibid. pp. 5-6.

MOVING CANADA FORWARD: FOUNDATIONS – AN EARLY LEARNING AND CHILD CARE PROGRAM (2004)

In October 2004, the same month that the OECD released its final report reviewing the Canadian child care system, the federal government announced the “Foundations” program “to accelerate the building of a Canada-wide system of early learning and child care.”¹⁶⁹

AGREEMENTS-IN-PRINCIPLE ON EARLY LEARNING AND CHILD CARE 2005, AND CANADA-QUÉBEC AGREEMENT ON EARLY LEARNING AND CHILD CARE

This was followed in February 2005 by an agreement among federal, provincial and territorial governments outlining the principles on which such a system should be founded: quality, universally inclusive, accessible and developmental, or “QUAD”. In its 2005 budget, the federal government earmarked \$5 billion over five years in support. Between April and November 2005, the Government of Canada negotiated interim bilateral agreements with all 10 provinces, although only three final agreements (Ontario, Manitoba and Quebec) were signed before the 2006 election was called.

Recognizing the gains already made by Quebec, its agreement was confined to funding. The other provincial documents outlined plans for meeting the QUAD goals. The agreements included a provision allowing either party to withdraw upon giving a year’s notice.

The committee heard praise for these agreements:

The strength of the Early Learning and Childcare Agreements-in-Principle that were signed in 2005 was the flexibility to do things differently in different provinces. What is right for Toronto might not be right for rural Saskatchewan. (Dr. Kevin Milligan, Assistant Professor, University of British Columbia, Evidence, 6 June 2007)

The new government gave one year’s notice on these agreements, which expired the following year.

CHILD CARE SPACES INITIATIVE (2006)

In addition to the Universal Child Care Benefit (described in more detail above, the newly elected government also committed \$250 million annually for five years into a program (beginning in 2007) that would go directly to private and community efforts to create 125,000 new spaces.

¹⁶⁹ Statement by Prime Minister Paul Martin. “Moving Canada Forward: Foundations – An Early Learning and Child Care Program.” Ottawa, June 3, 2004.

Human Resources and Social Development Canada undertook a broad consultation process following the announcement of this initiative; with respect to employer-sponsored child care, the department's report concluded that tax credits and other financial supports may prove insufficient incentives to employers to provide child care spaces. The report continued,

Most employers indicated they understand the role that child care can play in recruitment and retention for their businesses. They are also aware of the benefits of supporting work-life balance for their employees. Nevertheless, most businesses, small businesses in particular, do not envision themselves delivering child care. Most are interested in supporting their employees' ability to purchase child care in the community, but because it is treated as a taxable benefit they often choose not to provide this support. They also recognize value in partnerships with local child care providers, but not in setting up child care themselves and suggested that the incentive should be targeted toward the providers, not employers.

Moreover, equity concerns were raised about employer-sponsored child care. Participants feared that an initiative focussed on employer-sponsored child care would exclude families living in rural areas or Aboriginal communities, parents who do not work or are self-employed, and those whose employer chooses not to support employee child care needs.¹⁷⁰

These results were confirmed in June 2006, when the *Globe and Mail Report on Business* published the results of its C-Suite survey, a quarterly poll of 150 senior company officials, indicating 75% were unlikely to take up the government's offer.¹⁷¹ Shortly thereafter, the Minister for Human Resources and Social Development Canada (HRSDC) established an independent advisory panel, Ministerial Advisory Committee on the Government of Canada's Child Care Spaces Initiative, headed by Dr. Gordon Chong.

The Committee recommended a multi-pronged approach advanced in his report: a dedicated fund to increase supply; decrease demand

¹⁷⁰ Human Resources and Social Development Canada, "What We've Heard... Summary of Consultations on the Child Care Spaces Initiative," 2007. Accessed from http://www.hrsdc.gc.ca/en/public_consultations/child_care/report_summary.shtml#challenges 10 July 2008.

¹⁷¹ "More than 90 per cent of C-level executives expect continued economic growth," from CTV website. Accessed from http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/show/CTVShows/20060611/ctv_release_20060611/20060612 21 July 2008.

through improved parental leaves; help to parents to cover fees; and increased awareness of child care needs.¹⁷² With respect to employer-sponsored child care, the Committee report said:

Consultations as well as the Committee's own experience has shown, however, that employers are concerned about getting directly involved in building, operating or directly providing child care and would rather work with existing child care providers.¹⁷³

Following the report of the Committee, the dedicated funds were transferred to provincial and territorial governments for the creation of spaces.

Incremental budgetary increases for families and children directed towards early childhood learning and child care spaces, combined with continued increasing investment in programs by provincial and territorial governments would contribute to meeting the needs of parents and their children.

4.2. Federal leadership

All levels of government have demonstrated a strong commitment to early child development, including the provision of high-quality non-parental care for children. This report documents the remarkable steps forward taken across Canada.

An important government-funded analysis of provincial and territorial reports on spending of federal transfers with respect to early childhood development, cited earlier in this report, concluded that federal spending and leadership was a strong contributor to the improvements seen in quality and accessibility across Canadian jurisdictions.¹⁷⁴

Still, the Committee heard words of caution about the possibility of back-sliding:

We have made a lot of progress on family policy, although in the areas of child care and child benefits, there is a danger now that some of the changes being made at the federal level will unravel years of progress. (Ken Battle, Caledon Institute of Social Policy, Evidence, 3 May 2007)

¹⁷² Ministerial Advisory Committee on the Government of Canada's Child Care Spaces Initiative, "Supporting Canadian Children & Families: Addressing the Gap Between The Supply and Demand for High Quality Child Care," January 2007.

¹⁷³ Ibid., p. 2.

¹⁷⁴ Anderson and Findlay (2007), p. 5.

The Committee and its subcommittees have heard witnesses and reviewed research demonstrating the wish and need for a clear leadership role for the federal government.

Provincial officials and child care advocates told the Committee and its subcommittees of the need for federal leadership. The Prince Edward Island Assistant Deputy Minister of Health explained her rationale for such a federal role:

[A] truly national early childhood education and care program would pay big dividends in the area of population health. Experts agree that there are three characteristics of quality child care: low child-to-adult ratios, highly educated staff with specialized training, and age-appropriate equipment and facilities. It follows that children from low-income households benefit the most from quality child care. Currently, each province and territory has its own approach to early childhood education, and the approach varies considerably from province to province. (Teresa Hennebery, Assistant Deputy Minister, Health Operations, P.E.I. Department of Health, Evidence, 28 November 2007)

From British Columbia, the Committee heard:

In B.C. we know that without strong national leadership, money alone will not solve our problem. Our crisis can be solved, though, by political will and political leadership, both provincially and federally. (Susan Harney, Vice-Chair, Child Care Advocacy Association of Canada, Evidence, 20 April 2007)

Nova Scotia's Poverty Working Group called on Nova Scotia to "advocate for a National Child Care Strategy that recognizes the need for quality, universal, accessible, developmentally appropriate child care."¹⁷⁵

At the national level, the Child Care Advocacy Association of Canada, for example, told the Committee that federal leadership (and funding) were critical to the achievement of comparable services across the country.¹⁷⁶ The YWCA, in its work on integration of child care services, called on the federal government to pass a *Federal Early Learning and Child Care Act* to entitle access regardless of disadvantage or difference and to provide financial incentives to provincial and

¹⁷⁵ "Report of the "Poverty Reduction Working Group," Nova Scotia, June 2008, p. 31.

¹⁷⁶ Jody Dallaire, Child Care Advocacy Association of Canada, Evidence, 20 April 2007.

territorial governments to integrate early learning and family supports.¹⁷⁷

As well, in its deliberations on poverty, Committee members heard calls for federal leadership on child development issues from the Caledon Institute of Social Policy, First Call BC, Campaign 2000, and the Canadian Council on Social Development.

The federal government itself has recently acknowledged its leadership role through Human Resources and Social Development Canada:

Through investments in key initiatives, participating governments have agreed to policy objectives that will enhance the well-being of children and the economic security of individuals as well as families with children. The Department is responsible for federal leadership on these initiatives and is actively involved in facilitating learning and reporting on results.¹⁷⁸

While federal leadership can take many forms, as evidenced by Canada's shifting role with respect to early childhood development, the Committee has considered creating an ombudsperson, a commissioner, and/or a Minister of State. Based on research conducted for this Committee, a Library of Parliament report outlined the advantages and disadvantages of each.¹⁷⁹ The Committee recognizes the merits of each.

1. The Committee recommends that the Prime Minister appoint a Minister of State for Children and Youth, under the Ministry of Human Resources and Social Development Canada, with responsibilities to include working with provincial and territorial government to advance quality early learning, parent programs and child care, as well as research human development and early childhood development and learning.

The Committee noted that the Standing Senate Committee on Human Rights called for the appointment of a Children's Commissioner, and

¹⁷⁷ Debra Mayer and Farheen Beg, *Building a Community Architecture for Early Childhood Learning and Care: Analysis and Recommendations*, YWCA Canada, 2006, p. 53.

¹⁷⁸ Human Resources and Social Development Canada, *2006 – 2007 Estimates: A Departmental Performance Report*, 2007, p. 92.

¹⁷⁹ Karin Phillips and Havi Echenberg, "Minister of State for Children, PRB 08-03E, April 2008. Accessed from <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0803-e.htm> 18 August 2008.

would support such an appointment, should the newly appointed Minister of State choose to make it.

In recognition of the importance of other stakeholders, and provincial and territorial autonomy and differences with respect to early childhood development, the Committee has considered mechanisms to ensure that such information and perspectives are available to the new Minister of State.

According to section 9 (1) of the *Department of Human Resources and Skills Development Act* (2005, c.34, H-5.7), the minister “may establish advisory and other committees and provide for their membership, duties, functions and operation.”¹⁸⁰ The department has currently appointed twelve such advisory councils, commissions and tribunals.¹⁸¹

For example, the Minister of Human Resources and Social Development Canada appointed a National Seniors Council to advise the Secretary of State for Seniors and Minister of Human Resources and Social Development on issues affecting seniors.¹⁸² Similarly, the National Council of Welfare (NCW) was established in 1969 as an arms-length advisory body to the then-Minister of Health and Welfare, now the Minister of Human Resources and Social Development. The NCW advises the minister on the needs and problems of low-income Canadians by publishing reports and functioning as a vehicle through which Canadians can make their point of view known to the government.¹⁸³

Some provinces and territories have established special advisory councils to examine children’s issues. For example, the Government of Quebec has established Le Conseil de la famille et de l’enfance, an agency whose mandate is to examine future trends effecting children

¹⁸⁰ The department is now called the *Department of Human Resources and Social Development*, though its legislative basis, *Department of Human Resources and Skills Development Act* (2005, c.34, H-5.7) remains the same.

¹⁸¹ Department of Human Resources and Social Development Canada, “Governor in Council Appointments”, http://www.hrsdc.gc.ca/en/corporate/about_us/public_appointments/index.shtml#12. Accessed 26 February 2008.

¹⁸² National Seniors Council, “About us”, http://www.seniorscouncil.gc.ca/en/about_us/index.shtml. Accessed 20 February 2008.

¹⁸³ National Council of Welfare, “Mandate,” <http://www.ncwcnbes.net/en/aboutus/mandate-mandat.html> (accessed 25 February 2008).

and families, as well as advise the Minister of Families on social policy.¹⁸⁴

With appropriate staff, such a Council is also consistent with the OECD's observation that "an expert secretariat"¹⁸⁵ could provide federal support for collaboration with and coordination among provincial and territorial initiatives with respect to children.

2. The Committee recommends that the Minister for Human Resources and Social Development appoint a National Advisory Council on Children, to advise the Minister of State for Children and Youth and through the Minister of State, other Ministers on how best to support parents and to advance quality early learning and child care. The Council membership is to include Parliamentarians, other stakeholders, community leaders and parents, with appropriate representation from Aboriginal communities.

¹⁸⁴ Conseil de la famille et de l'enfance, "Pour assurer l'avenir"
<http://www.cfe.gouv.qc.ca/>. Accessed 23 February 2008.

¹⁸⁵ OECD (2004), p. 72.

5. PROVINCIAL/TERRITORIAL AND LOCAL POLICIES AND PROGRAMS

Across Canada, provincial and territorial governments legislate with respect to ECEC, with appropriate regulations, funding, policies and programs to ensure that non-parental care is safe, that young children are in learning environments, and that parents have a choice in how care for their children is provided. Beyond those broad similarities, each provincial and territorial government has developed its own set of policies and programs, and most continue to amend, revise and approve them, making any snapshot of existing programs and policies dated almost as soon as it is captured. The following information, and the more detailed overviews of programming in each province and territory contained in Appendix 3, were current at the time of writing (August 2008).

5.1. Provincial/territorial trends

However, broad trends indicate that governments across Canada are moving in directions consistent with some of the country-specific recommendations to Canada made by the OECD at the time of its review:

- the encouragement of provincial governments to develop an early childhood strategy with appropriate budgets;
- substantial increases in funding; early childhood service for children 1 to 6 years, delivered equitably by mixed providers, governed by public mandated agencies;
- expanded access and greater equity; and
- inclusion of children with special educational needs in mainstream programs.

5.1.1. FRAMEWORKS/STRATEGIES

Strategies or frameworks are now in place in most provinces: Newfoundland and Labrador,¹⁸⁶ Nova Scotia,¹⁸⁷ New Brunswick,¹⁸⁸

¹⁸⁶ Newfoundland and Labrador Health and Community Services, "Province Enhances Early Learning and Child Care Plan," *News Release*, 30 November 2007. Accessed from <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2007/health/1130n02.htm> 1 August 2008.

¹⁸⁷ Nova Scotia Community Services, "The Early Learning and Child Care Plan." Accessed from <http://www.gov.ns.ca/coms/families/ELCCProgram.html> 1 August 2008.

Manitoba,¹⁸⁹ Alberta,¹⁹⁰ Yukon,¹⁹¹ and Northwest Territories.¹⁹² In several of these provinces, related spending commitments have also been made. Quebec has been the leader in Canada, with the early learning system often held up for comparison within Canada and beyond. Quebec has had a Family Policy since 1997, of which early learning was a key component. It has also introduced a more recent detailed framework for perinatal policy, from pregnancy to age 1.¹⁹³ These frameworks are addressed in more detail in Appendix 3.

The Committee heard from witnesses that Quebec has set a level of coherence and investment well beyond that in other provinces and territories:

Quebec has always been at the forefront within the social policy domain generally. Certainly, the creation of the child care system — the five-dollar-a-day system that is now seven-dollar-a-day system—has had a huge impact on access and has permitted families to make those choices. Quebec chose to make the investment and to build that system. (Shawn Tupper, Director General, Social Policy, HRSDC, 7 June 2007)

Another witness described the Quebec model as “far superior to anything we have anywhere else.”¹⁹⁴

¹⁸⁸ *Be Ready for Success: A 10 Year Early Childhood Strategy for New Brunswick*, Province of New Brunswick, Fredericton, June 2008.

¹⁸⁹ *Healthy Child Manitoba, Family Choices: Manitoba’s Five-Year Agenda for Early Learning and Child Care*, 2008. Accessed from http://www.gov.mb.ca/asset_library/en/familychoices.pdf 1 August 2008.

¹⁹⁰ Alberta Children and Youth Services, “Creating Child Care Choices: A plan to support our families,” *Backgrounder*, 9 May 2008. Accessed from <http://alberta.ca/acn/200805/23490CED55609-98BD-B51C-511D68C6FF21A568.html> 22 July 2008.

¹⁹¹ Yukon Child Care Working Group, “Strategic Planning Document: A Four-Year Plan for Yukon Early Childhood Education and Care,” 2003. Accessed from <http://www.hss.gov.yk.ca/downloads/eccplan.pdf> 28 July 2008.

¹⁹² GNWT Department of Education, Culture and Employment, and Health and Social Services, *Framework for Action – Early Childhood Development*, May 2001. Accessed from

<http://www.ece.gov.nt.ca/Publications/PDF%20Publications%20Files/Early%20Childhood/Framework%20for%20Action.pdf> 29 July 2008.

¹⁹³ Le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, *Politique de périnatalité : Un projet porteur de vie 2008-2018 – Synthèse*, 2008. Accessed from <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2008/08-918-02.pdf> 31 July 2008.

¹⁹⁴ Michael Goldberg, Chair, First Call BC Child and Youth Advocacy Coalition, *Evidence*, 7 February 2008.

5.1.2. INTEGRATION

Within Canada, there have been movements toward interdepartmental collaboration at the provincial/territorial level. Manitoba was among the first to break down the bureaucratic barriers among departments seeking to provide services to young children, through the creation of an interdepartmental Cabinet committee entitled Healthy Child Manitoba in 2006.¹⁹⁵

New Brunswick has more recently created a Ministerial Committee on Early Childhood Development and Care to provide

multi-departmental leadership and coordination on policy related to early childhood development and child care in New Brunswick, with a focus on children up to age 6 ... and [to improve] the integration of early childhood and child care policies, programs and services across all levels of government.¹⁹⁶

In British Columbia, the departments share responsibility: the Ministry of Education “shares responsibility for early learning” with the Ministry of Health and the Ministry of Children and Family Development.¹⁹⁷

Further examples of collaboration across departments, at the staff and/or the ministerial level, are provided in Appendix 3.

5.1.3. INCREASING FUNDING LEVEL, INCREASED SPACES, AND MIXED DELIVERY

As noted above, federal transfers to provincial governments for early child care have been uneven since the time of the OECD report, with transfers to some provinces under bilateral agreements with the previous government, and then smaller transfers to all governments from the government, introduced in 2007. Despite the uneven flow of funds, virtually every province and territory has increased its spending on child care, and on related early childhood and family support programs.¹⁹⁸

¹⁹⁵ “Healthy Child Committee of Cabinet: Ministerial Messages.” Accessed from <http://www.gov.mb.ca/healthychild/welcome/index.html> 11 August 2008.

¹⁹⁶ Private correspondence by email from Diane Lutes, Program Consultant, Early Childhood and School Based Services, Social Development New Brunswick, dated 27 May 2008.

¹⁹⁷ BC Ministry of Education, “Early Learning.” Accessed from http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/ 22 July 2008.

¹⁹⁸ In northern territories, particularly Nunavut and Northwest Territories, capacity is not always available in small and isolated communities, despite government policy,

For example, Quebec had announced its intention to increase the number of reduced-rate spaces (those offered at \$7 per day) by 20,000 over four years. More recently, the government announced that it was ahead of schedule, with proposals already submitted for 18,000 spaces, anticipated within one more year, two years ahead of schedule.¹⁹⁹ But Quebec is not unique in this regard

British Columbia has increased the number of regulated spaces by 10,000 from 2004-05 to 2007-08.²⁰⁰ Nova Scotia's 10-year plan includes the creation of 1,000 additional spaces. And the Northwest Territories has increased by 500 the number of regulated spaces in the last five years.²⁰¹ Further details on spending patterns in all provinces and territories are included in Appendix 3.

While the focus of funding increases in different provinces and territories has varied, almost every province and territory has increased the funds to create and sustain more "spaces" in regulated child care facilities, whether centre-based or home-based. The table below provides data on this expansion.

program and funding commitments. In these territories, increased funds have been committed, but have not always been expended.

¹⁹⁹ Quebec Ministère de la Famille et des Aînés, « Objectif 2010 : 20 000 places ». Accessed from <http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-de-garde/operation/presentation/> 31 July 2008.

²⁰⁰ British Columbia Ministry of Child and Family Development, *2007/08 Annual Service Plan Report*, June 2008, p. 25. Accessed from http://www.bcbudget.gov.bc.ca/Annual_Reports/2007_2008/cfd/cfd.pdf 23 July 2008.

²⁰¹ Data are taken from annual reports on early childhood development, available from <http://www.hlthss.gov.nt.ca/english/publications/reports.asp> except data from 2003, 2006-07 and 2007-08, which were from private correspondence from Gillian Moir, Child Care Consultant, GNWT, dated 29 July 2008.

Table 7 - Total regulated child care spaces by province/territory – 1992, 1995, 1998, 2001, 2004, 2006, 2007²⁰²

	1992	1995	1998	2001	2004	2006	2007
NL	3,568	4,202	4,275	4,226	4,921	5,642	5868
PE	4,123	3,888	3,717	4,270	4,771	4,681	4824
NS	10,826	10,645	11,163	11,464	12,759	12,982	13,247
NB	7,162	7,952	9,204	11,086	11,897	13,163	14,170
QC ¹	78,388	111,452	175,002	234,905	321,732	361,533	364,572
ON	145,545	147,853	167,090 ²	173,135 ²	206,743 ²	229,875	243,488
MB	18,977	18,846	20,490	23,022	25,634	25,984	26,375
SK	6,418	7,266	7,124	7,166	7,910	8,712	8,850
AB	51,656	51,088	47,033	47,693	63,351 (46,238) ³	66,288 (47,587) ³	71,177
BC	42,927	59,794	68,978	72,949	80,230	79,190	82,386
NT	963	1,286	1,351	1,234	1,219	1,525	1,703
NU	n/a	n/a	n/a	932	1,014	987	970
YT	1,020	1,060	1,307	1,348	1,369	1,330(997) ⁴	1,293
Canada	371,573	425,332	516,734	593,430	745,925	811,262	837,923

1 Quebec's figures include school-age spaces which are operated by schools under the Ministry of Education. In neither 2006 nor 2007 was a figure for school-age spaces available. In 2006, we calculated an estimate based on the *ECEC in Canada 2004* figure of 141,977 school-age spaces and expanded it using the same percentage increase as the increase in total centre-based spaces for children aged 0-4 from 2004-2006 - 13.7%. The estimated 2006 figure - 161,428 - was again used in 2007.

2 Ontario's figures for total regulated spaces may not be comparable consistently from year to year. In some earlier years, Ontario was not able to determine whether regulated family child care spaces were or were not included in total regulated spaces.

3 School-age child care in Alberta became regulated for the first time in 2004. For purpose of comparison with previous years, the 2004 and 2006 figures include total number of spaces with and without school-age care.

4 1,330 is the total number of regulated spaces and has been used for comparison purposes with previous years. The figure in brackets represents the total number of occupied spaces.

Provincial and territorial governments have also been emphasizing parental choice and mixed delivery systems in recent developments. (A fuller discussion of the merits of various kinds of delivery systems is addressed in a separate section below.) For example, Quebec offers a fully-funded public system, and announced 18,000 additional subsidized spaces by 2012 earlier this year; the government recently announced it would meet its target two years ahead of schedule. Yet, the 2008-09 budget also increased the amount of the tax credit available to either parent, to create more equity between families in spaces that are subsidized by government and those that are not.²⁰³

Along similar lines, the Government of Alberta recently announced a significant increase in child care spending, including, for the first time,

²⁰² Child Care Resource and Research Unit, *Child Care space statistics 2007*, p. 15. Accessed from <http://www.childcarecanada.org/pubs/other/spaces/ccspacestatistics07.pdf> 1 August 2008.

²⁰³ Government of Quebec, "Supporting the Family and the Wellbeing of Quebecers," *2008-2009 Budget: Budget Plan*, March 2008, p. E-9.

subsidies for child care spaces, in the context of a plan entitled "Creating Child Care Choices." Manitoba's plan is entitled "Family Choices." In some provinces, operating and start-up subsidies are provided only to non-profit providers, but subsidies are available to parents, regardless of the provider's for-profit or non-profit status.

5.1.4. INCLUSION OF CHILDREN WITH SPECIAL NEEDS

Witnesses told the Committee of the importance of including children with special needs in mainstream services, especially children with autism:

[O]ne very small project that was funded small in terms of funds was a project that supported centres to improve their quality so that they could include children with special needs. Prior to that, we were looking at a deficit model where we would look at children and would have to obtain a diagnosis. I am sure you have heard about the difficulties in autism. In those early years, we often see that a child does not seem to be thriving but we do not know what is wrong. Diagnosis to get additional funding for supports just does not happen. Those children were being excluded from programs, yet they were the children whose parents felt that they would benefit the most from being in a social situation. (Monica Lysack, Executive Director, Child Care Advocacy Association of Canada, 20 April 2007)

The Committee also heard testimony about the importance of stable, longer term funding to permit inclusion of special-needs children into mainstream early learning services:

[W]hen the community child care program is strong and healthy, the accommodation for all children is easy. When the community child care program is fragile and we do not know if funding is coming tomorrow or what cuts and fees are going on, it is difficult to accommodate any child. With a strong community child care system and with a bit of extra money, we can and want to include all children in the community. (Susan Harney, Vice-Chair, Child Care Advocacy Association of Canada, Evidence, 20 April 2007)

To provide access to children with special needs, some provinces, including Newfoundland and Labrador, Quebec, Manitoba, Saskatchewan, New Brunswick, Alberta and British Columbia have budgeted new operational and capital funding to increase the number of child care spaces. Ontario expected its full-day early learning

program to free up the equivalent of 20,000 child care spaces once fully operational.²⁰⁴

Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba and the Yukon have devoted new resources and staff to support the integration of children with special needs into early childhood programs. Nova Scotia, New Brunswick and the Yukon have also targeted under-served groups including infants, and families requiring non-traditional and seasonal care. Manitoba has increased the supply of part day nursery school to provide early learning options for more families, and Nova Scotia extended its operating grants to part day and school age programs.

A number of jurisdiction have taken steps to address child care affordability for parents by increasing the amount of their child care subsidy -- Saskatchewan, Nova Scotia, Yukon, Newfoundland and Labrador, Alberta -- and/or by changing the eligibility criteria to allow access for more parents -- Ontario, Quebec, Nova Scotia, Newfoundland and Labrador and the Yukon.

5.1.5. CURRICULUM

A further emerging trend among provinces and territories is the creation of an early learning curriculum, sometimes as a resource and sometimes as a requirement in licensed facilities. New Brunswick,²⁰⁵ Ontario,²⁰⁶ and now Manitoba²⁰⁷ are following Quebec's lead and piloting curriculum frameworks for early childhood settings. In Nunavut, "[a]n Elders Committee within Curriculum and School Services in Arviat helps to ensure that the foundational principles and concepts critical to delivering a kindergarten program are included in the development of new Kindergarten curriculum units. They also help to ensure that the curriculum reflects traditional learning and teaching and addresses the need for a strong language and cultural component

²⁰⁴ Laurie Monsebraaten and Robert Benzie, "Liberals woo parents," *Toronto Star*, 6 September 2007. Accessed from <http://www.thestar.com/OntarioElection/article/253727> 7 August 2008.

²⁰⁵ Megan O'Toole, "Curriculum for preschoolers to be unveiled today," *New Brunswick Telegraph-Journal*, 25 June 2008, p. A4.

²⁰⁶ Best Start Expert Panel on Early Learning, *Early Learning for Every Child Today: A framework for Ontario early childhood settings*, 2006. Accessed from http://www.gov.on.ca/children/graphics/stel02_183342.pdf 7 July 2008.

²⁰⁷ This commitment has been made in Manitoba's new five-year plan: *Healthy Child Manitoba* (2008), p. 6.

that is based on Inuit values and beliefs. Curriculum units continue to be developed and implemented in Nunavut schools.”²⁰⁸

5.2. Local responses

In most provinces and territories, local governments do not have a legally mandated role in the provision of early learning.

In Ontario, however, municipal governments are required to act as administrative agents of the provincial government with respect to child care. Designated as Consolidated Municipal Services Managers, local governments are “the service system managers for child care and are responsible for planning and managing the delivery of child care services at the community level.”²⁰⁹ In addition, the local governments continue to bear 20% of all costs associated with these services.

In Alberta, a somewhat similar situation exists, though it is voluntary, rather than mandatory. The provincial government has contracted with local governments or Métis settlements to provide Family and Community Support Services. Under these contracts, communities design and deliver social programs that are preventive in nature to promote and enhance well-being among individuals, families, and communities. The programs depend on community resources, often involving volunteers in management and delivery.²¹⁰

The local authorities pay 20% of costs associated with programs funded through this mechanism. Under these agreements, local governments may subsidize child care fees for school-aged children.²¹¹

Local governments, however, have many levers that can be used to encourage the creation of early learning facilities, including zoning, a convening and coordinating role, and direct spending. An early example came from Vancouver, which in 1990, “decided to formalize and expand its mandate and involvement in child care by adopting the

²⁰⁸ *Nunavut 2004-2007 Early Childhood Development Update Report/Early Learning & Child Care Update Report*. Accessed from Available at <http://www.gov.nu.ca/education/eng/pubdoc/2004-2007%20-%20English%20-%20ECD%20Update%20Report.pdf> 5 August 2008 (see p. 19-20).

²⁰⁹ Ontario Ministry of Children and Youth Services, “Roles and Responsibilities,” p. 3.

²¹⁰ Alberta Children and Youth Services, “Family and Community Support Services.” Accessed from <http://child.alberta.ca/home/1022.cfm> 4 August 2008.

²¹¹ Alberta Children and Youth Services, “Child Care Licensing.” Accessed from <http://www.child.gov.ab.ca/home/764.cfm> 4 August 2008.

Civic Childcare Strategy.”²¹² This strategy included a policy, a goal for a comprehensive service system, and an action plan.

Four years later, the Vancouver City Council passed a protocol that was also passed by the local school board, and the local park authority. It established a framework for collaboration “to work toward building a comprehensive range of childhood education and care services.”²¹³ Governed by a Joint Council, this protocol continues to function to this day, staffed by a child care co-ordinator in the social planning section of the City’s bureaucracy.

In 2006, Vancouver was one of ten cities, led by the City of Toronto, to organize a study of municipal roles in the provision of child care services.²¹⁴ The study was funded by Social Development Canada, the City of Toronto and the Vancouver Joint Council on Child Care. This study found:

that cities advocate for more and better ELCC, work in partnership with provincial authorities, school boards and community organizations, carry out research, have local children’s advisory committees, take the lead in promoting innovation in ELCC such as the creation of children’s services hubs, use zoning provisions and development charges to build ELCC facilities, and support community networks such as those organized by the YWCA and local United Ways.²¹⁵

The Committee has learned through its hearings of many innovative local responses, relying on existing powers, and believes they should be encouraged. One approach to this would be for the federal government to establish a federal funding initiative comparable to “New Horizons” for seniors, to encourage the development of innovative, effective programs, especially to reach and serve children and families in rural and isolated communities, and to share the results widely with a view to their replication.

²¹² City of Vancouver Social Planning, “The City of Vancouver believes childcare is important.” Accessed from <http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/socialplanning/initiatives/childcare/ccstrategy2.htm> 4 August 2008.

²¹³ City of Vancouver, “Child Care Protocol,” Policy Report, 3 February 2004. Accessed from <http://www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/cclerk/20040309/p1.htm> 4 August 2008.

²¹⁴ City of Toronto, “National study finds Toronto has insufficient services for children,” July 5, 2006. Accessed from <http://wx.toronto.ca/inter/it/newsrel.nsf/7017df2f20edbe2885256619004e428e/30ee0da17c04f63e852571a2004d573c?OpenDocument> 4 August 2008.

²¹⁵ Mahon and Jenson (2006), p. 3.

5.3. Stronger partnerships

Calls from witnesses and others for a national framework, or guidelines, necessitate a partnership with provincial and territorial governments, who regulate the sector, and make funding and policy decisions. These governments, along with parents, educators, scholars, and advocates are central actors in early learning and development. All sectors of society can only benefit from a full and open discussion to strengthen our shared commitments to child development. Only with all these partners can supports to children and their parents, including prenatal health, child health, human development and early childhood education, parenting programs, and quality child care, be made available and affordable for all families wherever they live.

Federal, provincial and territorial governments have demonstrated in the recent past the high and shared priority they place on Canada's youngest residents. As one of the first two priorities identified under the Social Union Framework Agreement, child development has been the focus of multiple shared approaches in the past ten years.

Further, inside many provincial and territorial governments, more interdisciplinary approaches to child development have been explored and implemented.

Yet, the Committee heard of the need for greater collaboration:

What we have learned from working with parents, caregivers, others across the country and from the international evidence, points to a clear path.... (with) a legislative framework that provides, at the high level, a set of overall standards and indicators that the system needs to meet across the country. That overall level allows for provincial flexibility....with federal leadership and transfers to the provinces and territoriesaccountable for the quality, affordability and expansion in service that is required across the country.... We want to place that child care system building within a context of valuing families and parents and helping them to balance their work responsibilities.... We see child care within a broader family policy context. (Lynell Anderson, Child Care Advocacy Association of Canada, Evidence, 20 April 2007)

Both federal and provincial governments are needed to contribute to continuous improvement in outcomes for children and families across Canada, and to implement key recommendations from the OECD's

Starting Strong II, and Canada Country note, including the development of “a national quality framework for early childhood services across all sectors, and the infrastructure at the provincial level to ensure effective implementation.”²¹⁶ Witnesses identified specific elements they’d like to see included in such a framework, including the development of a shared vision of human development, quality early learning, child care and supports for parents, including parenting programs; a 10-year time-line to develop the framework building on existing and future provincial and territorial frameworks and plans; and the establishment and implementation of measurable standards and guidelines to evaluate Canada’s progress towards quality early learning and child care and support for their parents.

3. The Committee recommends that the Government of Canada call a series of meetings of federal, provincial, and territorial Ministers with responsibility for children and youth, beginning within one year of this report to:

- a. establish a pan-Canadian framework to provide policies and programs to support children and their families; and**
- b. establish a federal/provincial/territorial Council of Ministers responsible for early learning and child care and parental supports, to meet annually, to review Canada’s progress with respect to other OECD countries, and to share best practices within Canada.**

²¹⁶ OECD (2004), pp. 55-56.

6. PROGRAM DESIGN

Canada's approach is mixed regulated and unregulated spaces funded by a mix of operating subsidies, fee subsidies, and parental fees, in a mix of not-for-profit and for-profit facilities, some centre-based and some home-based. While the Committee heard from a number of witnesses advocating for one or the other of each of those dichotomies, this mixed system is evident in almost every jurisdiction across Canada, as noted above.

More information on delivery options, some current practices and Committee testimony is provided below.

6.1. Regulated/unregulated²¹⁷

Not enough child care services are regulated by provincial and territorial policy and/or legislation that outline licensing or monitoring standards. These standards vary among jurisdictions, but generally include maximum child-to-adult ratios, minimum training and educational requirements for staff, and minimum standards for facilities and equipment.

Each jurisdiction provides a mechanism for monitoring and enforcing compliance with standards (for example, through the use of inspections and/or public reporting of non-compliance).

Regulated child care is provided in licensed family child care settings as well as in child care centres. For the family or home-based care, supervision may be provided directly by government or by centre-based providers or not-for-profit agencies created for this purpose.

The number of regulated spaces and their proportion of the total number of spaces available vary widely among provinces. The most recent data available, for 2004, are in the table below.

²¹⁷ Information in this section is based on and updated from Julie Cool, *Child Care in Canada: Regulated, Unregulated, Private or Public*, PRB 04-18E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, June 2004. Accessed from <http://lpintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/prbpubs/inbrief1000/prb0418-e.asp#regulatedtxt> 21 July 2008.

Table 8 - Regulated child care 2004²¹⁸

Province/Territory	Regulated childcare spaces ¹	Regulated childcare spaces as a per cent of the total of 0-5 year-old children	Per cent of regulated centre-based spaces that are not "for-profit"
Newfoundland and Labrador	4 921	15.7	27.0
PEI	4 100	46.6	30.0
Nova Scotia	12 759	23.0	55.0
New Brunswick	11 897	26.1	–
Quebec ²	321 732	72.6	88.0
Ontario	206 743	24.8	78.0
Manitoba	25 634	33.8	92.0
Saskatchewan	7 910	11.4	100.0
Alberta	47 952	21.9	46.0
British Columbia	80 230	31.5	–
Northwest Territories	1 219	28.3	100.0
Nunavut	1 014	25.1	100.0
Yukon Territory	1 369	66.1	74.0
Canada	745 254	36.4	79.0 ³

Note: Regulated childcare spaces include school-age care and thus over estimate the spaces truly available for 0-5 year old children.

1. Nursery schools (part time) are not regulated in Quebec, Saskatchewan and the Yukon Territory and so are not included in these figures.
2. Quebec's figures include school-age spaces which are under the aegis of the Ministry of Education.
3. Total does not include British Columbia and New Brunswick (which do not provide figures on the breakdown between for-profit and not-for-profit institutions).

Source: OECD calculations based on data from Childcare Resource and Research Unit (2005).

Not all child care providers are monitored for their adherence to minimum standards. Each province and territory allows child care providers to care for a small number of children; maximum numbers across the country in unregulated child care range from a low of two children excluding the caregiver's children in British Columbia to a high of eight children including the caregiver's children in Saskatchewan.²¹⁹

Most child care in Canada currently takes place in unregulated settings, including parental care, care by relatives, and care within or outside the family home by caregivers such as babysitters and nannies. Given the diversity of unregulated child care options, the quality of care in unregulated settings is likely to vary widely and is difficult to assess.

Although a limited number of families have access to subsidized spaces in regulated child care settings, the high cost of regulated child care in Canada today is a barrier for many low- and middle-income families. Some families choose to place their children in unregulated child care.

²¹⁸ OECD *Surveys: Canada*, 2006, p. 134.

²¹⁹ Friendly, et. al. (2007), Table 20, p. 216.

As noted above, most child care experts and advocates, including those who testified before the Committee or its subcommittees, identify the need for services that provide learning environments for young children, in addition to child care for those whose parents are in the paid workforce and who choose to involve their children in these environments. They argue that optimal learning environments require trained service providers; child care providers in unregulated settings may not have the education, training, and support required to provide an enriching early childhood experience.

On the other hand, it has been argued, including in a brief to the Committee, that parents are best situated to choose the type of child care that best meets the needs of their children, and that these choices might include unregulated care.

6.2. For-profit/not-for-profit

The debate about the relative merits of for-profit and not-for-profit child care providers was summarized in a recent Canadian analysis:

Many believe that nonprofit organizations are inefficient because they lack the profit motive that would give them incentives to cut costs and make sharp business decisions. Many others believe that nonprofit organizations spend money more wisely and provide better financial accountability in the service of human needs because they have no incentive to siphon revenues off into owner profits. Some believe that nonprofits inevitably produce better quality services for their clients; some believe that for-profits provide better quality because they are more responsive to customer demands.²²⁰

The for-profit versus non-profit debate is based not primarily on economic ideology, but on whether the market can be more efficient in meeting rising demand, both in terms of creating spaces more quickly and being able to operate them at a lower cost; this, in turn is related to concerns about quality. These same questions and concerns have emerged in other countries.

In Sweden,²²¹ as ECEC became recognized as a societal responsibility in the 1970s, the state and municipalities began providing an

²²⁰ Gordon Cleveland, et. al., *An Economic Perspective on the Current and Future Role of Nonprofit Provision of Early Learning and Child Care Services in Canada: Final Report*, University of Toronto, 2007, p. 13.

²²¹ Barbara Martin Korpi, *The Politics of Pre-School-intentions and decisions underlying the emergence and growth of the Swedish pre-school*, 15 October 2007, p. 43-55.

increasing proportion of the financing, while the running of child care centres and play schools came under the authority of the municipalities. The “municipalisation” of ECEC services was supported by the municipalities as well as the trade unions, because it enabled coherent planning, higher quality of services and secure financing and working conditions for staff.

In the 1980s, this consensus was challenged by non-socialist parties, who thought that private alternatives might reduce the rising costs of ECEC services. Companies began providing child care centres for their employees, but in the form of parental co-operatives so that they would qualify for state grants.

By 1990, the Government recognized the need for a broader pool of providers and passed legislation allowing state grants to be given to private child care centres and leisure-time centres run by private persons, associations or religious groups, as long as the conditions were the same as other providers. The decision as to whether or not state grants would be allotted to private organizations rested with municipalities.

These changes resulted in an increase in the proportion of privately run pre-schools in Sweden, particularly in large cities and suburbs. In February 2006, the establishment of private ECEC services was an election issue.

In Germany, child care has traditionally been provided and dominated by non-profits, particularly churches; therefore it has not emerged as a main topic of debate. While there are for-profit providers, who receive the same opportunities for funding and same requirements as non-profit providers,²²² they are few in number, and seem to have little influence over the overall system.²²³ Further, because funding arrangements are determined at the lowest levels of government (the municipality), they vary widely across the country.²²⁴

²²² Government of Germany, Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004 Background Report Germany*, 2004, p. 34.

²²³ OECD, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in the Federal Republic of Germany*, 26 November, 2004, p. 29.

²²⁴ OECD, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, November 2001, p. 17.

In Australia,²²⁵ the debate about for-profit and non-profit provision has been more heated. In 1990, the Australian Government decided to provide subsidies to families using for-profit ECEC services, for two reasons: to provide equity for parents who chose to send their children to for-profit services, and to stimulate private investment in the child care sector. This decision was consistent with the federal government's considerable financial support to Australia's robust private, non-government school sector. To further "level the playing field" between for-profit and not-for profit ECEC services, the Government also decided in 1998 to remove direct subsidies to non-profit ECEC services. Quality concerns that could arise with reliance on for-profit providers are addressed by requiring that government subsidies be used only for care with providers that have been assessed through the national Quality Improvement and Accreditation System.

Because the early childhood development system in Australia was based in grassroots, non-profit organizations, these decisions were contentious. Moreover, the provision of subsidies to for-profit ECEC services resulted in rapid expansion and ultimately, an over-supply of ECEC services. The opposition to some providers, particularly to the largest for-profit provider (that trades on the Australian stock exchange), recently spilled over to Canada, as the same company, under a different name, began to solicit Canadian providers to buy their centres.²²⁶

In France, which has recently announced aggressive expansion plans for its child care provision, subsidies to for-profit agencies are a means of increasing the supply. Although local municipal authorities (communes) and non-profit organizations are the main service providers for non-pre-school care, the French Government is providing incentives to private companies, including for-profit organizations, to establish child care centres. Incentives include subsidies, as well as tax breaks.²²⁷

²²⁵ OECD, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, November 2001, p. 19-20.

²²⁶ See, for example, Sean Myers, "Aussie day-care company eyes Calgary; City operators being approached to sell facilities," *Calgary Herald*, 24 October 2007, p. B3, or Robert Cribb and Dale Brazao, "'Big-box' daycare coming to Canada; Industry worried as Aussie 'Fast Eddy' looking to expand his \$2.2 billion empire," *Toronto Star*, 20 October 2007, p. A1.

²²⁷ OECD, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in France*, February 2004, p. 31.

In New Zealand, all licensed and/or chartered early childhood education programs are subsidized directly or indirectly, without regard for their non-profit or for-profit status.²²⁸ From the 1970s onwards, the focus of ECEC policy debates in New Zealand has been on the integration of education and care. Consequently, funding debates have focused on ensuring that child care receives the same amount of financial support as early education services from the government. Within that context, there has also been resistance by child care advocates to public funding for privately owned child care centres.²²⁹

In Canada, as noted earlier in this paper, parental choice is a high priority, and the existence of for-profit centres in every province and territory requires policy and political decisions about what kind of public funding, if any, should be limited to non-profit providers.²³⁰ In the stated interest of choice, provincial and territorial governments have been moving toward greater public funding going into for-profit providers' hands.

For example, in October 2007, British Columbia changed a long-standing position making public capital funding available to for-profit operators. Nova Scotia, New Brunswick and Alberta also flow capital funds to commercial providers. Quebec's child care expansion, originally centred on using the non-profit Centre des Petits Enfants as the service platform, has been equalized to allow for-profit firms to play a bigger role in providing services and potentially open up the province to for-profit chains.

Yet, the Committee heard from a witness that a mixed system could not provide the quality of care needed for optimal development of young children:

My basic rule is that if you want equity and equality in your society, you must make certain that the program is available to all families with young children. If you can sell that to a mixed system, more power to you. I will be blunt with you: No country has sold that to a mixed system. (Dr. Fraser Mustard, Council for Early Childhood Development, Evidence, 14 February 2008)

²²⁸ UNESCO, *Early Childhood Education Policy Co-ordination under the Auspices of the Department/Ministry of Education: Case Study of New Zealand*, March 2002, p. 26.

²²⁹ UNESCO (2002), p. 8.

²³⁰ Coalition of Child Care Advocates of BC, "Hindsight from Australia - Foresight for BC," p. 1.

That ELCC programs are best developed by the public and community sector has been well established in research: a recent review²³¹ shows that a variety of quality problems are associated with operating child care for a profit including low wages, lower levels of staff training, lower compliance with legislated requirements, poorer staff to child ratios and poorer morale. The author states that “when child care is conceived of as a public good, rather than a market commodity, its close relationship to social capital and social inclusion becomes obvious.”²³²

A large quality study²³³ by the Institut de la statistique du Québec collected from a large sample of 450 profit and non profit centres and 200 family child care homes. Researchers used the “Echelle d’observation de la qualité éducative,” an evaluation tool developed specifically to assess quality in Quebec’s regulated child programs. Substantial differences were found between the non-profit CPEs and the commercial operators. Only a small number of commercial pre-school classes scored in the good or very good range, compared to a substantial number of CPEs which scored in the good level or above.

A Canadian analysis quantified the advantage provided by not-for-profit delivery at 12%.²³⁴ It also concluded, based on economic analysis of outcome data, that:

Although there are good quality nonprofits and poor quality nonprofits, nonprofit centres are overrepresented at higher levels of quality and underrepresented at lower levels of quality. Although the frequency distributions of quality in nonprofit and in for-profit care overlap, the nonprofit distribution is shifted towards higher quality levels.²³⁵

Other analysts have argued that for-profit care is considerably more efficient; one in particular used Australia’s widespread provision by for-profit providers as an example:

²³¹ S. Prentice, *For-profit child care: Past, present, future*, Child Care Resource and Research Unit, 2005.

²³² *Ibid.*, p. 18.

²³³ L.Bourgon and C. Lavallée et al., *Échelle d’observation de la qualité éducative: le service de garde préscolaire. Version utilisée dans l’enquête Grandir en qualité 2003*, 2003, Québec: Ministère de la Famille et de l’Enfance, as cited in Gordon Cleveland, et. al., *An Economic Perspective on the Current and Future Role of Nonprofit Provision of Early Learning and Child Care Services in Canada Final Project Report*, 2007, p. 47.

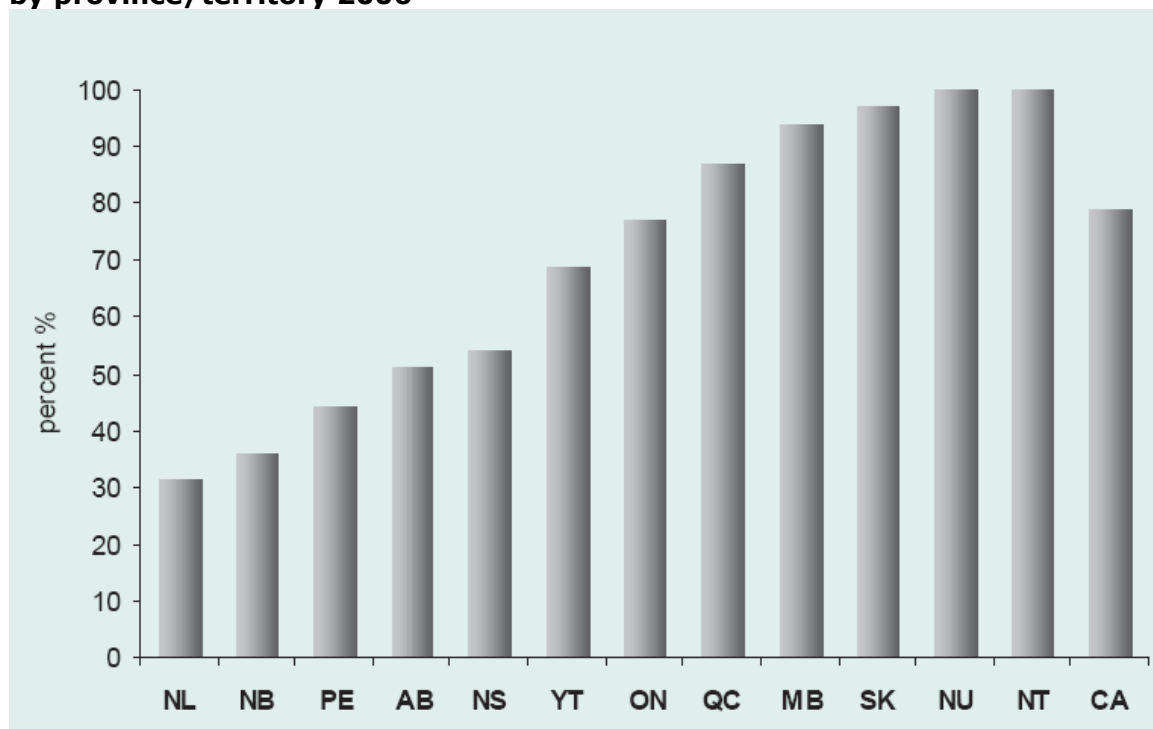
²³⁴ Cleveland, et. al.(2007), p. 17.

²³⁵ *Ibid.*, p. 14.

By shifting the funding mechanism to one based on parental choice and by allowing the private sector to participate fully, the Australian government was able to boost supply and satisfy parents. A recent survey [2003] reports that 94 percent of Australian families are content with their access to all forms of child care.²³⁶

An analysis of Quebec's reduced-rate child care system indicated that for-profit centres provide less expensive care for children, but attributes the difference to the lower proportion of staff who have training in ECE and the resulting lower salaries, compared to the more qualified staff in non-profit centres.²³⁷ A separate analysis confirmed differences in wages levels: the average wage for educators in a commercial centre was \$12.72 compared to \$15.81 in non-profit Centres de la Petite Enfance in 2003.²³⁸

Figure 5 - Percent of centre-based child care spaces that are not-for-profit by province/territory 2006²³⁹



²³⁶ Peter Shawn Taylor, "Private Sector Can Meet Child Care Demands," *Fraser Forum*, March 2004, p. 6.

²³⁷ Norma Kozhaya, "\$7-a-Day Childcare: Are Parents Getting What They Need?" *Economic Note*, Montreal Economic Institute, October 2006, p. 3. Accessed from http://www.iedm.org/uploaded/pdf/octobre06_en.pdf 1 August 2008.

²³⁸ Cleveland, et. al. (2007), p. 49.

²³⁹ CRRU, *Trends and Analysis 2007 - Early Childhood Education and Care in Canada 2006*, 2007, p .8.

6.3. Universal/targeted

The national discussion about universal child care in Canada has a long history, having begun in 1970 with a recommendation for such a program in the Report of the Royal Commission on the Status of Women.²⁴⁰ However, universal early learning programs for children do not begin in the majority of Canada's provinces/territories until children are 5, far older than their counterparts in Europe, many American states and even some developing nations.

The OECD reviewed substantial research that indicates all children benefit from high quality ECEC programs, although disadvantaged children may benefit more. This finding is not a call to create programs exclusively for the underprivileged.

Canadian studies document the problems with targeting and demonstrate that interventions directed at particular neighbourhoods or populations miss the majority of children at risk. Eligible families will often shun targeted services to avoid the associated stigma,²⁴¹ a finding which suggests targeted approaches within universal programming are most effective. Research suggests these strategies would both raise the bar for children's outcomes, and level it across different groups of children.²⁴²

One witness before the Population Health Subcommittee made a compelling case for universal programs:

Why make programs universal? It is important to note that substantial international research on policies shows that countries with targeted programs for the poor do less well at alleviating poverty... Those programs are less likely to be financed in the long run by governments; they are less sustained; and they tend to be lower quality.... I urge you to focus on the central social determinant of health, poverty and inequalities....to make sure that, while being aware of

²⁴⁰ Cheryl N. Collier, "Is Canada Ready for a New Universal Social Program? Comparing the Cases of Universal Medicare in the 1960s and "Universal" Child Care in the New Millennium," Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Saskatchewan, Saskatoon, 30 May to 1 June 2007, p. 4.

²⁴¹ C. Hughes and K. McCuaig, *When Mom Must Work: Family day care as a welfare-to-work option*. Ontario Coalition for Better Child Care, 2000. Accessed from http://www.childcarecanada.org/CPAG_CCEF/moms_welfare/four.html 15 August 2008.

²⁴² D. Willms (ed), *Vulnerable children*. University of Alberta Press, Edmonton, Alberta, 2002.

heightened needs of certain sub-populations, these needs are addressed within the context of universal programs. (Dr. Jody Heymann, McGill Institute for Health and Social Policy, Evidence, 28 March 2007)

A second witness made a compelling case for a mix of targeted and universal programs:

Many people say that we should start with the targeted, the most unfortunate children. Others say we should start with the universal and what all children need. I agree with both camps. We have to have some programs that are universal, such as child care and universal pre-school education, but we cannot ignore the fact that there are children who face specific challenges. (Hilliel Goelman, Director, Human Early Learning Partnership (HELP), Council for Early Child Development, Evidence, 30 May 2007)

Based on the testimony and research before it, the Committee believes that high-quality early childhood development services must be available to all who need them, and to those who choose them, to encourage the best development of children and the economic and social decisions that parents make for their families.

7. CHILD CARE STAFFING

As described above, governments across Canada are making efforts to increase both the quality and number of early childhood learning and quality child care opportunities available to Canadian children and their parents. As they do so, they are facing shortages of staff that meet current and rising standards with respect to training and qualifications.

Early childhood educators are second only to parents in supporting children's development, making the quality of the early childhood workforce the prime consideration in system building. High quality, accessible early learning and child care is not possible until the best human resource policy practices are put in place. These include adequate pre and in service training; positive working conditions and compensation levels that promote staffing stability. Excellent early childhood systems require human resource support that goes beyond the front line early educators to include – program directors, teacher educators, academic researchers, policy makers, monitors and planners and even knowledgeable politicians.

The work of the Child Care Human Resources Sector Council including its 2004 report, *Working for Change: Canada's Child Care Workforce Labour Market Update*, reveals the challenges. Attracting and keeping trained staff in the field was seen as a primary problem. A federal official appearing before the Committee confirmed:

The number one issue ... [is] recruitment and retention. We are not paying people enough. They are entering the training programs, obtaining their certificates, but using those as stepping stones into other careers. We are not getting a system built up where we have that stability. (Shawn Tupper, HRSDC, Evidence, 7 June 2007)

The Chair of the Advisory Committee on Child Care Spaces appointed by the Minister for HRSDC associated the loss of qualified staff with the loss of quality in child care programs:

The studies that show child care is not good, in most cases it is because there is a turnover. There is a turnover because child care workers are not paid well. They are not held in sufficiently high esteem so that they stay in the profession. (Dr. Gordon Chong, Chairman, Social Housing Services Corporation; Former chairperson, Ministerial Advisory Committee on Child Care Spaces Initiative, Evidence, 7 June 2007)

7.1. Staffing requirements

Provincial and territorial legislation and regulation establish requirements with respect to requirements for training and the number of staff-to-child ratio. In each province and territory, individuals may care for a maximum number of children, without being subject to the regulations and requirements established for larger home-based or centre-based providers.

In most licensed home-based facilities, regulations require criminal record checks for the primary caregiver, first aid training, and character references. Some jurisdictions require a basic introductory course (of, perhaps, 40 hours) in early child development. However, an increasing number of jurisdictions are requiring that home providers be supervised by either government staff or government-approved agencies.

Examples include Nova Scotia,²⁴³ where Licensed Family Home Day Care agencies are authorized by the provincial government to “approve, manage and support providers offering child care services in their own homes.” Each of these agencies must hire a “family home consultant” who visits and works with home-based providers “to promote safe environments for children and promote early childhood development.”

Similarly in Quebec,²⁴⁴ the government contracts with 163 coordinating agencies, each with a specific geographic area of responsibility, to supervise home-based care providers. These agencies provide information on availability of spaces and allocate them to applicants, and inspect home-based providers to ensure compliance with license obligations.

Requirements with respect to centre-based care are usually much higher, including levels of training required for centre directors, supervisors or manager, and staff. The requirements vary across Canada, but almost every provincial and territorial government has set minimum requirements. A snapshot of human resources requirements

²⁴³ This information is taken from “Nova Scotia: Recent Developments in Child Care and Other Early Childhood Education and Care Services - 2006/07 & 2007/08”, attached to private correspondence from Kerry Deagle, Senior Policy Analyst, Federal Provincial Social Initiatives Unit, Nova Scotia Department of Community Services, dated 27 May 2008.

²⁴⁴ This information is taken from Mahon and Jenson (2006), p. 18.

in centre-based care from 2006 reported that: “[n]o jurisdiction requires all child care staff to have postsecondary ECE training.

In a number of provinces/territories, it is required for only a minority of staff.”²⁴⁵ Further, required training in centre-based care ranged from none to a diploma requiring one to three years education. In 2006, seven provinces required ECE training of at least one year for directors, but no management or supervisory training was required.²⁴⁶

The Committee recognizes the importance of qualified staff. A review of the requirements for caregivers, educators and social workers working in publicly funded family support and early learning and child care programs by the Government of Canada, in collaboration with appropriate provincial and territorial ministers, and unions, would be useful.

In addition, all provinces and territories establish staff-to-child ratios that vary with the age of the children. All require a higher number of staff-per-child for infants, and it declines as the age of children rises. The following table captures the staff-to-child ratio for various age groups in each province and territory, in 2006.

Table 9 - Maximum staff: child ratios in full-day centre-based child care by age and province/territory – 2006²⁴⁷

Province/Territory	At 12 months	At 36 months	At five years
Newfoundland & Labrador	1:3	1:5	1:8
Prince Edward Island	1:3	1:10	1:12
Nova Scotia	1:4	1:8	1:15
New Brunswick	1:3	1:7	1:12
Quebec	1:5	1:8	1:10
Ontario ²	3:10	1:8	1:12
Manitoba	1:4	1:8	1:10
Saskatchewan	1:3	1:10	1:10
Alberta	1:3	1:8	1:10
British Columbia	1:4	1:8	1:8
Northwest Territories	1:3	1:8	1:10
Nunavut	1:3	1:8	1:10
Yukon Territory	1:4	1:8	1:8

²⁴⁵ CRRU (2007), pp. 7-8.

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Friendly, et. al. (2007), p. 216.

7.2. Recruitment and retention

A study of child care workers and centres, based on a survey of child care centres, sought to understand the reasons for the high turnover rate among staff and the challenges in recruiting new staff. The study, published as the OECD was conducting its own review, concluded:

Solving recruitment and retention problems in child care requires a comprehensive, multi-pronged approach. This approach must take into account and simultaneously address: (1) the need to moderate the stress in the job; (2) compensation (wages, benefits and working conditions); (3) the accessibility of early child care and education training; and (4) the current low level of public respect for the job."²⁴⁸

A 2005 study addressing demand for a child care workforce, and supply to meet the demand identified the need to address preparation and support of workers; the working environment, including wages and benefits, health and safety, employment status and career advancement opportunities; increased skills training for current and future workers; and recognition of the value and importance of the contribution workers make.²⁴⁹ The report concludes that four policy areas must be addressed to ensure adequate supply of a quality child care workforce: "a general policy framework that clearly recognizes the central role of child care to early childhood development strategies..., coherent public policies across the sector to effectively manage the demand for child care and early childhood educators..., sufficient funding of the sector..., [and] labour market information to guide decision making..."²⁵⁰

A year later, the federal government consulted with about 300 stakeholders across Canada; its summary report indicated that recruitment and retention of staff was the greatest challenge in the sector.²⁵¹ When an advisory committee appointed by the Minister of

²⁴⁸ Gillian Doherty and Barry Forer, *Shedding New Light: Staff Recruitment and Retention Challenges in Child Care*, Child Care Human Resources Sector Council, 2004, p. 5. Accessed from http://www.ccsc-cssge.ca/english/pdf/research/SheddingNewLight_en.pdf 10 July 2008.

²⁴⁹ Jane Beach, et al., *Working for change: Canada's child care workforce: labour market update. Main report*, Child Care Human Resources Sector Council, 2004. Accessed from http://www.ccsc-cssge.ca/english/pdf/research/CCHRSC20main_en.pdf 10 July 2008.

²⁵⁰ Ibid. pp. 123-124.

²⁵¹ Human Resources and Social Development Canada, "What We've Heard... Summary of Consultations on the Child Care Spaces Initiative," 2007. Accessed from

HRSDC to consider child care spaces reported in 2007, it offered the following assessment:

While human resources issues were outside the Committee's mandate, Committee members noted that high quality child care is only achievable when the child care workforce is stable. The Committee recognizes that one of the biggest challenges in expanding and enhancing child care spaces will be related to Human Resources. The current shortage of qualified child care staff in Canada could seriously hamper efforts to expand the supply of spaces.²⁵²

The Committee heard of the particular challenges in recruiting Aboriginal staff:

[W]e are understanding how important it is to have a well-prepared workforce. As others have expressed the challenges in our mainstream society, it is a hundred fold on reserve. (Monica Lysack, Executive Director, Child Care Advocacy Association of Canada, Evidence, 20 April 2007)

The OECD's specific recommendations to Canada included the need to recruit more staff, and its broader recommendations called for greater recognition of the role and importance of early childhood educators. Programs at the provincial and territorial levels are consistent with those recommendations.

In 2007 and 2008 alone, efforts including subsidies for tuition, bonuses for workers returning to the child care field, and increased wages were announced in several provinces and one territory: Saskatchewan,²⁵³ Nova Scotia,²⁵⁴ Ontario,²⁵⁵ Manitoba,²⁵⁶ New Brunswick,²⁵⁷ Newfoundland and Labrador,²⁵⁸ Alberta,²⁵⁹ British Columbia,²⁶⁰ and Yukon.²⁶¹

http://www.hrsdc.gc.ca/en/public_consultations/child_care/report_summary.shtml#challenges 10 July 2008.

²⁵² Ministerial Advisory Committee on the Government of Canada's Child Care Spaces Initiative (2007), p. 22.

²⁵³ Trevor Newell, "Wage increase announced for Saskatchewan child-care workers," *Leader Post*, 6 May 2008. Retrieved from <http://www.canada.com/reginaleaderpost/news/story.html?id=c6ddf41d-71df-4d0a-b66f-9e6b94ae3c05&k=455> 31 July 2008.

²⁵⁴ "The Minister's Letter to Directors – April 8, 2008". Accessed from http://www.gov.ns.ca/coms/families/provider/documents/ELCC_Letter_April_8_2008.pdf 3 July 2008.

²⁵⁵ Ontario Ministry of Children and Youth Services, *Ontario Ministry of Children and Youth Service Results-based Plan Briefing Book 2008-09*, p. 31. Accessed from <http://www.gov.on.ca/children/graphics/247796.pdf> 15 July 2008.

²⁵⁶ *Healthy Child Manitoba* (2008), p. 1.

²⁵⁷ Private correspondence by email from Diane Lutes, Program Consultant,

The Committee heard that these efforts, while laudable, are not yet accomplishing their goals:

[In Alberta] accreditation, salary enhancement and education have been supported in the province, but we are still in crisis for recruitment and retention. (Susan Elson, Secretary, Child Care Advocacy Association of Canada, Evidence, 20 April 2007)

Some provincial and territorial governments have also improved access to training for child care staff. The Committee heard of a particularly creative approach:

The province conducted a pilot program where they located the training necessary to become an early childhood educator in that neighbourhood and they provided child care for those women while they were becoming trained. At the end of that course, the women have a certificate or a diploma in early childhood education. (Molly McCracken, Researcher, Manitoba office, Canadian Centre for Policy Alternatives, Evidence, 21 May 2007)

A persistent stumbling block in recruitment is the differential compensation for educators in the “child care” system and those in the pre-school and school systems. The Committee heard testimony on the salary differentials:

[Child care salaries] are nowhere near teachers’ salaries. In New Brunswick we probably had some of the lowest wages in the country ... With some government investment we have had the staff fees go up. Trained staff earns just over \$11 an hour; untrained staff, \$9 an hour. The wages are very low because parents cannot afford to pay higher fees to subsidize. We are

Early Childhood and School Based Services, Social Development New Brunswick, dated 27 May 2008.

²⁵⁸ Newfoundland and Labrador Health and Community Service, “Province Enhances Early Learning and Child Care Plan”, News Release, November 30, 2007. Accessed from <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2007/health/1130n02.htm> 3 August 2008.

²⁵⁹ Alberta Children and Youth Services, *Spotlight on Child Care*, 2008, p. 1.

Accessed from

http://www.child.alberta.ca/home/documents/childcare/doc_spotlight_childCare.pdf

22 July 2008.

²⁶⁰ MCFD, “Early Childhood Educator Incentive Grant Program: Frequently Asked Questions.” Accessed from

http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/ece_incentive/pdf/incentive_faq.pdf 23 July

2008.

²⁶¹ Yukon Health & Social Services, “Childcare Operators Receive Second Increase for Wages,” News Release, 23 July 2008. Accessed from

http://www.hss.gov.yk.ca/news/2008/id_132/ 29 July 2008.

subsidizing child care, but unfortunately it is on the back of the workforce. (Jody Dallaire, President, Child Care Advocacy Association of Canada, Evidence, 20 April 2007)

More information about provincial and territorial efforts is contained in the province or territory-specific program descriptions contained in Appendix 3.

An evaluation of salaries paid to qualified staff in all early childhood education, child care and family support programs by federal, provincial, and territorial governments could contribute to a goal of encouraging parity with kindergarten and elementary school teachers.

8. RESEARCH/DATA

The OECD review congratulated Canada on its advanced data collection systems and encouraged it to “further enhance public accountability mechanisms through rigorous and comparative data collection.”²⁶²

Over the past 25 years, the findings from population-based research have supported the development of early childhood policies, programs and practices.²⁶³

8.1. Current sources

8.1.1. NATIONAL LONGITUDINAL STUDY ON CHILDREN AND YOUTH

The federal government continues to develop its research capacity. In 1994 it launched the National Longitudinal Study on Children and Youth (NLSCY) which collects data on 30,000 children. Seven cycles have been completed. Changes were made to the child care section of the survey in the seventh cycle (2006-2007), to improve the quality of information collected on the types of child care settings children attend.

The NLSCY has followed a representative sample of over 22,000 children aged 0-11 since 1994 and continues to add new cohorts. Data is gathered at birth on weight and complications; motor and social development is assessed at age 3; vocabulary at ages 4 and 5; and behaviour at ages 2 to 5. Children are considered vulnerable if they have at least one serious learning or behavioural problem.

This cohort continues to be followed with data collected at each two-year cycle. In addition, each cycle includes newly born children ages 0 to 23 months who are followed until they are 4 to 5 to gain additional data on early child development. The seventh survey cycle was completed in 2006-07, and the data from this cycle will become available in 2009.

²⁶² OECD (2006), p. 83.

²⁶³ Material for this section is largely drawn from J. Bertrand, “Canada: Longitudinal Monitoring of ECD Outcomes” in Mary Eming Young and Linda M. Richardson (eds.), *Early Child Development From Measurement to Action A Priority for Growth and Equity*, World Bank: Washington, DC., 2007.

The NLSCY data helped clarify whether poor child development is inextricably linked to poverty. A long-held belief is that poor child development is primarily an economic issue. The worse outcome of such a belief system is nothing can be done; the best is that interventions should be targeted to poor children and families. Yet, the NLSCY data show that 65% of low-income children aged 4 to 6 years are not considered vulnerable, while up to 25% of the middle class and more than 10% of affluent children are. As the Committee heard,

Good evidence shows that all children benefit from high-quality early learning and child care programs. The Canadian research using the NLSCY shows clearly that not just low-income children are at risk but children across the entire income spectrum. In fact, middle income children are more at risk because there are more of them. (Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit, Evidence, 6 June 2007)

8.1.2. ABORIGINAL CHILDREN'S SURVEY

Information from the Aboriginal Children's Survey (ACS) will help to fill the vacuum of knowledge about the health and well-being of First Nations, Inuit and Métis children 0 to 6 years.

Data collection began in the 2006 with a sample of 17,000 children taken from the Census; it is expected that the survey will be repeated every five years. The Committee highlights the importance of the continuation of this survey.

8.1.3. L'ÉTUDE LONGITUDINALE DU DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS DU QUÉBEC (ELDEQ)

The ELDEQ is an ongoing prospective longitudinal study of children in Quebec, beginning at 5 months of age. The initial sample of 2,120 children is representative of all single-infant births in 1998 in the province of Québec except for those in Cri and Inuit territories or on First Nations reserves. The ELDEQ shares features with the Québec Newborn Twin Study and the NLSCY. Its main goals are to describe and understand the developmental trajectories of emotional, cognitive, behavioural, and school adjustment during early and middle childhood.

The study gathers socio-demographic characteristics, maternal health during pregnancy and birth history, parental lifestyle and health, family functioning, parent-child interactions, child temperament, motor and social development, behaviour; sleep patterns and nutrition, and type and quality of child care, kindergarten, and primary school.

At 5 months, characteristics about the sex and well being of the child are collected and a detailed profile of the mother and family compiled. The 17-month assessment collects data about children's emotional maturity, health, visits to healthcare specialists, social competence, and cognitive development.

These children were then followed annually from 5 months to 8 years and are assessed biennially until age 12.

8.1.4. UNDERSTANDING THE EARLY YEARS

In 1999, the Government of Canada introduced an initiative that drew on the country's accumulating longitudinal findings about the vulnerability and development of young children.

Understanding the Early Years (UEY) involves 12 communities. Each community received a 5-year grant to map early childhood needs and undertake planning processes. Five communities received funding in 2000–01 and seven more in 2002–03. The 12 community reports document: children's readiness to learn; factors influencing child development in the family and community; and the availability of local resources for young children and families.

The information is specific to neighbourhoods and is useful to communities for designing and implementing early childhood policies and programs and for prioritizing investments to enable children to thrive during their early years.

8.1.5. ONTARIO CHILD HEALTH STUDY

The Ontario Child Health Study (OCHS) is a population-based, longitudinal study of the effects of early childhood experiences and development on later adult health, quality of life, and functioning. The survey was conducted by Statistics Canada on behalf of the Canadian Centre for Studies of Children at Risk at McMaster University in Hamilton, Ontario.

Over a 17-year period the research team collected data on the mental and physical health of more than 3,000 children ages 4 to 16 years in two communities in Ontario. Since the initial survey, the researchers conducted two follow-up studies of the same cohort, in 1987 and again in 2001, as young adults at ages 21 to 33 years.²⁶⁴ The availability of

²⁶⁴ D. Offord, et. al., Ontario Child Health Study. *Archives of General Psychiatry*, 44, 1987 pp. 832–36; Offord Centre for Child Studies, *Ontario Child Health Study*, 2006.

17-year data tracking of the health of young children into adulthood makes this study significant.

The study found that one in five children in Canada has a serious mental health (emotional or behavioural) problem that will compromise their later health and function as adults, and that children in poor families are at greater risk for developing these problems than children in families with higher incomes.²⁶⁵

8.1.6. BETTER BEGINNINGS, BETTER FUTURES²⁶⁶

Better Beginnings, Better Futures is a planned, 25-year, longitudinal, primary prevention, research, and demonstration intervention for young children.

It grew out of the Ontario Child Health Study. The model has influenced new programs, including the federal Community Action Programs for Children and Ontario's Healthy Babies, Healthy Children.²⁶⁷ The intervention targets young children, ages 0 to 4 and 4 to 8 years, who reside in low-income neighbourhoods and are at high risk of developmental problems, and evaluates results. The participating families and communities are diverse, and the findings are being used in Canada to inform local and national policy decisions about children's health and development.

Researchers are collecting and analyzing data on more than 100 outcome measures pertaining to children's and parents' social and emotional functioning; children's behavioural and academic functioning; and neighbourhood and community variables.

Analyses have found that children residing in several of the Better Beginnings neighbourhoods showed significantly lower rates of emotional problems (anxiety and depression) and improved social skills (self-control and cooperative behaviour), compared to children in comparison neighbourhoods. Children living in the intervention sites generally benefited from reduced rates of smoking in the home, higher rates of breast feeding and improved dietary intake. Children also had

²⁶⁵ Additional information is available from Offord Centre for Child Studies, "Ontario Child Health Study." Accessed from <http://www.offordcentre.com/ochs/index.html> 3 August 2008.

²⁶⁶ Information is taken from the "Better Beginnings, Better Futures" website, unless otherwise noted. Accessed from <http://bbbf.queensu.ca> 3 August 2008.

²⁶⁷ McCain and Mustard (1999).

more timely immunizations and parents felt they had better access to professional supports.²⁶⁸

A follow up study - Better Beginnings, 2008 - found that the percentage of children receiving special education services decreased and parents reported improved ratings of involvement with their child's teacher and feeling safer or more satisfied with their neighbourhood.

The local Better Beginnings, Better Futures organizations also served as effective catalysts for partnership-building among service agencies. Through participation on Better Beginnings committees, local services became more knowledgeable about the community, and more interested in and trusting of each other. This led to more efficient use of scarce program resources during times of provincial program cutbacks.

8.1.7. THE EARLY DEVELOPMENT INSTRUMENT (EDI)

Developed by researchers at the Offord Centre for Child Studies at McMaster University, the EDI is used in schools across Canada and captures developmental outcomes at age 5 on five scales: physical well-being; emotional health; social competence; language skills; and, general knowledge and cognitive skills. Children are deemed vulnerable if they are in the bottom 10 percentile in at least one of the five subscales. The results for individual children can be aggregated up to an entire community, to assess neighbourhood influences. Assessing the state of children's development at kindergarten appears to be a reliable gauge since differences at age 5 appear to persist throughout life.²⁶⁹

Information about where Canadian children stand on these dimensions as they begin their school careers can provide important insights for developing educational policies and practices in the country.²⁷⁰ In Canada, the EDI data have been collected for over 400,000 children up

²⁶⁸ Peters, R. DeV., *Better Beginnings, Better Futures: A comprehensive, community-based project for early childhood development. Highlights of Lessons Learned*, Better Beginnings, Better Futures Research Coordination Unit Technical Report, 2004, pp. 11-12.

²⁶⁹ M. Janus and D. Offord, Development and Psychometric Properties of the Early Development Instrument (EDI): A Measure of Children's School Readiness. *Canadian Journal of Behavioral Science* 39(1):1-22, 2007, p. 13.

²⁷⁵ E.M. Thomas, *Readiness to learn at school among five-year -old children in Canada.*, Statistics Canada, Special Surveys Division, Children and Youth Research Paper Series, 2006, p.6. Accessed from <http://www.statcan.ca/english/research/89-599-MIE/89-599-MIE2006004.pdf> 15 August 2008.

to 2006. A normative data set was created based on 116,800 5-year-olds. British Columbia, Manitoba, and Ontario have implemented the EDI for all kindergarten children.

In Vancouver, researchers are using the EDI to identify vulnerable children and aggregate the number and percent by quintile levels of vulnerability (from least to most vulnerable) throughout the province. The results clearly show a socio-economic gradient of vulnerability related to household income, showing that vulnerability cuts across all districts. The largest percentage of kindergarten children scoring in the bottom 10% of EDI scores was in one of the poorest districts (55.2%), while the smallest percentage of this group of children was in one of the wealthiest districts (17.7%).²⁷¹

In an annual report on child health and well-being, the Toronto District School Board matched EDI data with Statistics Canada's census data to document the level, extent, and types of vulnerability among children throughout the city. The results are similar to those found in Vancouver, demonstrating a social gradient of vulnerability in which the children's EDI scores track with the average income of families with children in the community. Approximately 25% of 4-year old children in schools in the poorer and poorest economic districts of Toronto scored in the lowest decile in two or more domains of the EDI.²⁷²

8.1.8. THE COMPOSITE LEARNING INDEX (CLI)

Developed by the Canadian Council on Learning (CCL), the Composite Learning Index (CLI) is the first national learning index not only in Canada but in the world. The CLI combines several sources of data to generate numeric scores representing the state of lifelong learning in Canada and its many communities. A high score for a particular area means that it has learning conditions most favourable to economic and social success.

Results of the CLI are released annually to monitor the progress of lifelong learning over time. By drawing attention to the specific learning indicators, the CLI provides a gateway for exploring different issues related to learning in Canada.²⁷³

²⁷¹ Jane Bertrand, "Canada: Longitudinal Monitoring of ECD Outcomes" in Mary Eming Young (ed.), *Early Child Development From Measurement to Action A Priority for Growth and Equity*, 2007, World Bank, p. 135.

²⁷² City of Toronto, *Toronto Report Card for Children Update 2003, 2004*, p. 45.

²⁷³ M. Lachance, F. Cartwright and C. Boughton, "Introducing the Composite Learning Index (CLI)," *Bringing it Together: Merging Community-Based, Life-Course, Linked*

The CLI uses a “basket” of 15 indicators to measure the state of lifelong learning. They are categorized under four major ‘pillars’:

- Learning to Know involves developing the foundation of skills and knowledge needed to function in the world. This includes literacy, numeracy, general knowledge, and critical thinking.
- Learning to Do refers to the acquisition of applied skills. It can encompass technical and hands-on skills and knowledge, and is tied closely to occupational success.
- Learning to Live Together involves developing values of respect and concern for others, fostering social and interpersonal skills and an appreciation of the diversity of Canadians. This area of learning contributes to a cohesive society.
- Learning to be refers to the learning that helps develop the whole person (mind, body, and spirit). This aspect concerns personal discovery, self-knowledge, creativity, and achieving a healthy balance in life.²⁷⁴

8.2. Federal role

While these studies each provide invaluable information, they do not aggregate into national evidence related to early child development. The Committee heard testimony that Canada is still lacking in data to make solid assessments of our programs and progress. One witness described the need to know more about how our children are developing:

What we need is more comprehensive monitoring at the provincial level, starting with children at birth....Frankly; we do not know how well we are doing. Although I endorse most of the OECD recommendations, they were not based on direct assessment of data collected from children. We need to look at children's general knowledge...their behavioural and social development, cognitive development, language and physical development. We need instruments that measure skills and say what skills kids have at age three and when they enter school. That needs to be done in a very transparent way that provides results at the community level and also back to the individual level. Finally, we need to use those kinds of results with an explicit link to social and educational policy, and use it to provide a framework for evaluation and research. (Douglas Willms, Professor, Canadian Research Institute for Social Policy, Evidence, 6 June 2007)

Data, and Social Indicator Approaches to Monitoring Child Development Proceedings from the Early Childhood Learning Knowledge Centre's Monitoring Committee Workshop. Canadian Council on Learning, Montreal, Quebec, 2007.

²⁷⁴ Ibid.

Another witness emphasized the need for more information about the impacts of child care itself:

We need to know more about [daycare's] effects, both beneficial and adverse, and particularly, we need to know how things like the age at which children start daycare, the type of daycare structures and the features that characterize good and bad daycare contribute to those effects. (Dr. Michael Kramer, Scientific Director, Institute of Human Development, Child and Youth Health, Canadian Institutes of Health Research, Evidence, 30 May 2007)

Finally, Dr. Mustard provided the succinct statement on the need for better data: "Remember: No data, no problem, no policy."²⁷⁵

In its country note, the OECD reported:

A Federal secretariat could support on a regular basis the work of the provinces in early education and care, build bridges between certification and training regimes across the country, develop pan-Canadian standards and encourage common data collection. A dedicated federal department could also take the lead in the field of research and public information.²⁷⁶

Canada's expertise in research on early child development and learning was recognized by the OECD as one of our strengths. Yet, the Committee learned that better data are needed for research, evaluation and accountability purposes, to measure progress and identify gaps with respect to supporting the early development of children.

4. Therefore, the Committee recommends that the Government of Canada, in collaboration with provincial and territorial counterparts and researchers, create an adequately funded, robust system of data collection, evaluation and research, promoting all aspects of quality human development and in early childhood programming including the development of curricula, program evaluation and child outcome measures.

²⁷⁵ Dr. Fraser Mustard, Founder, Council for Early Child Development, Founder's Network, Evidence, 14 February 2008.

²⁷⁶ OECD, 2004, p. 7.

9. CONCLUSION

Throughout the preparation of this Senate report, we were reminded repeatedly that Canadian parents want the best for their children and they want to be the best possible parents. The family home is the cradle of learning and of love. Yet most fathers and mothers must enter the nation's workforce to provide for the financial needs of their families. Many parents do not have an extended family nearby to help; they are looking to their communities and their governments to make a greater commitment to the provision of quality licensed early childhood education and child care, either in a centre or in a family setting, as well as in after-school care and recreation. Canadians know that "It takes a village to raise a child".

The Government of Canada has an opportunity to be a champion for families in the 21st century, providing strong leadership, working to bring all parts of Canada up to the highest possible standards of care and learning, matched by dedicated funding, while supporting provincial and territorial governments, and communities, to develop a shared vision and a shared commitment to Canada's parents and their children.

The Government of Canada has demonstrated leadership over decades in this area, using a variety of mechanisms and programs to help provincial, territorial and local governments work with communities to meet the needs of children and their families. Now, provincial and territorial governments are setting ambitious goals with respect to early childhood development and for quality child care. They need the federal government to play a strong and supporting role.

Parents will make their own choices for themselves and their children, but all parents can benefit from a network of community programs – urban and rural, north and south, east and west – providing them and their children with learning opportunities based on the most current knowledge of human development, and focused on best practices in early childhood development and caring for children.

In view of the OECD report *Starting Strong II*, an in-depth analysis of total direct funding from all government sources to support families with pre-school children, as well as government funding for child care and associated programming for parents and children, is required to develop a base upon which incremental increases in funding can be

expressed ultimately as a percentage of GDP, to allow international comparisons as well as national accountability.

This analysis should also review funding for research to support the Committee's recommendation for an adequately funded, robust system of research, including longitudinal studies on infant mortality, birth weight, neonatal deaths, child health and development, early intervention, readiness to learn, and elementary achievement levels especially in literacy, language and numeracy. The science of human development must underlie all of Canada's research on children.

Many young families struggle financially, juggling their limited dollars among basic needs such as housing and food. Canadian consensus is clear. There is a lack in communities across this nation of quality, affordable child care and early childhood education programs to meet the needs and the choices of parents. There is, however, less agreement among governments and within the population of how much the investment should be and how the costs for these initiatives can be shared.

Canada can become a nation that empowers women and men as parents, and as their children's first and most important teachers, so that all parents can offer their children the very best start in life, from the moment of conception, accepting nothing less than high quality health, education and care services. Working together, at all levels of government, we can be "A Canada Fit for Children". We can support parents, in the home, in the community and in the workplace, to raise the healthiest children and the smartest children, ready to become the next generation of proud Canadians. There can be no greater investment. Families are the fundamental building blocks of our nation, and each child, considering all talents or challenges, deserves the opportunity to reach his or her potential.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Committee recommends:

1. that the Prime Minister appoint a Minister of State for Children and Youth, under the Ministry of Human Resources and Social Development Canada, with responsibilities to include working with provincial and territorial government to advance quality early learning, parent programs and child care, as well as research human development and early childhood development and learning;
2. that the Minister for Human Resources and Social Development appoint a National Advisory Council on Children, to advise the Minister of State for Children and Youth and through the Minister of State, other Ministers on how best to support parents and to advance quality early learning and child care. The Council membership is to include Parliamentarians, other stakeholders, community leaders and parents, with appropriate representation from Aboriginal communities;
3. that the Government of Canada call a series of meetings of federal, provincial, and territorial Ministers with responsibility for children and youth, beginning within one year of this report to:
 - a. establish a pan-Canadian framework to provide policies and programs to support children and their families; and
 - b. establish a federal/provincial/territorial Council of Ministers responsible for early learning and child care and parental supports, to meet annually, to review Canada's progress with respect to other OECD countries, and to share best practices within Canada; and
4. that the Government of Canada, in collaboration with provincial and territorial counterparts and researchers, create an adequately funded, robust system of data collection, evaluation and research, promoting all aspects of quality human development and in early childhood programming including the development of curricula, program evaluation and child outcome measures.

APPENDIX 1 – WITNESS LIST

ORGANIZATION	NAME, TITLE	DATE OF APPEARANCE
39th Parliament - 1st Session		
Child Care Advocacy Association Of Canada	Jody Dallaire, President	20-04-2007
Child Care Advocacy Association Of Canada	Monica Lysack, Executive Director	20-04-2007
Child Care Advocacy Association Of Canada	Susan Elson, Secretary	20-04-2007
Child Care Advocacy Association Of Canada	Susan Harney, Vice Chair	20-04-2007
Child Care Advocacy Association Of Canada	Elizabeth Ablett, Ontario Representative	20-04-2007
Child Care Advocacy Association Of Canada	Donna Riddel, Manitoba Representative	20-04-2007
Child Care Advocacy Association Of Canada	Lynell Anderson, Senior Project Manager	20-04-2007
Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto	Martha Friendly, Coordinator	06-06-2007
University of New Brunswick	Douglas Willms, Professor, Canadian Research Institute for Social Policy	06-06-2007
University of British Columbia	Kevin Milligan, Professor, Department of Economics	06-06-2007
Human Resources and Social Development Canada	Shawn Tupper, Director General, Social Policy	07-06-2007

Social Housing Services Corporation	Dr. Gordon Chong, Chairman; Former chairperson, Ministerial Advisory Committee on Child Care Spaces Initiative	07-06-2007
39th Parliament - 2nd Session		
Founder's Network	Dr. Fraser Mustard, Founder, Council for Early Child Development	14-02-2008
Council for Early Child Development	The Honourable Margaret Norrie McCain, Co-Chair, The Early Years	14-02-2008

APPENDIX 2

INNOVATIVE PRACTICES IN ECEC

Intergenerational healing as a first step in promoting child development in Nunavut²⁷⁷

Coral Harbour is an Inuit community of 780 people located on Southampton Island in Nunavut. The only way of reaching Coral Harbour is by plane. The only transportation on the island itself is dog sled, snow mobile and a few four-wheel drives.

The challenges facing families of Coral Harbour are not dissimilar to other remote Aboriginal communities. Imposed governance structures and intergenerational and cross cultural clashes impede a cohesive response to children and the programs that serve them. The mainly white, professional and managerial personnel are not permanent residents and turnover regularly, encumbers the continuity of projects and relationships. The child rearing approaches of grandparents whose focus is to drive home important safety lessons in a harsh environment, differ from those of young parents who have been exposed to child development information.

In 2004, a community leader called on Rural Voices, a community development program that works with remote and rural communities to develop responsive services. Using what it calls the CARS process, facilitators help communities decide how they can draw on their existing community services and assets to more effectively support children and families. The CARS approach recognizes that directing change from outside the community is not be sustainable. Instead they began by gathering moms and dads around their own kitchen tables to provide comfortable forums for young parents to voice their concerns.

The community has a Head Start program and a child care centre both operating independently and staffed by caregivers undergoing long-distance training. The Rural Voices facilitators didn't begin with service reorganization. The community hosts were surprised and encouraged by the participation and have taken on the consultative process. "Early childhood development is all about making change,"

²⁷⁷ Information on this program is drawn from personal interviews with staff involved.

says Carol Gott of Rural Voices. "Parents must feel they control their own environment before they can contemplate changes for their children."

Involving young families in self-government, Nisga'a Nation of Nass River²⁷⁸

In 2000 the Nisga'a Nation of the Nass River Valley in Northern BC became the first Aboriginal people to negotiate self government with the Government of Canada. The excitement permeates the entire community of 7,000 as it develops new self-made governing structures, laws and policies. Hundreds of people attend meetings debating everything from the pros and cons of different models of home ownership to whether dogs should be licensed.

Rural Voices was contacted by the Nisga'a government to help involve young people in this exciting nation building opportunity. Participating in long meetings is hard when there are small children to be fed and put to bed. Young families were also dealing with a hold-over from the past. Different levels of governments had installed various early childhood programs including child care, nursery schools and head start; but all had trouble finding qualified staff and none offered sufficient hours to allow mothers to work, or go to school, and none offered support to allow parents to attend community meetings. In addition young parents were confronted with the suspicions of community elders who were uncomfortable with organized child care.

Using the Rural Voices facilitators the families came together to identify their common concerns as young parents. They sought and won a designated youth seat on the Nisga'a governing council and now, with control over their national assets, they are in the process of reorganizing their early childhood programs. Through their activity the young families have raised the profile of child care as an economic development issue.

In addition, Nisga'a leaders have recognized that youth who leave the Nass Valley to continue their education can not bring their skills back to the community without child care and recent plans to establish a call centre were put on hold until a solution could be found for the child care needs of the workforce.

²⁷⁸ Information on this program is drawn from personal interviews with staff.

Integrating early childhood services in First Nations communities

Federal consultations on integrating early childhood services for Aboriginal communities led the Fisher River Cree Nation to see the advantage of a single location for families to access all the available early childhood services.

Early childhood leaders were worried that a government-led initiative would be lengthy; with council approval, they mobilized community support. They found a strong consensus to connect the child development centre to the school. To convince school officials, a gymnasium was added to the building plans to share with the school's children.

The 'hub' approach to early childhood services has helped to breakdown access barriers. For example, child care had only been available to parents who were working or in school. With the outreach program and the new centre, all young children in the community benefit from participating in the early child development hub.

The early child development hub contains: early learning and care for infants and pre-schoolers; an after-school program for school-age children; the Head Start program, a nursery, and kindergarten; early childhood development health programs including prenatal nutrition and a full-time speech and language specialist; a Parents' Room; a kitchen to teach cooking and nutrition; and space for Child and Family Services to provide workshops.

Shelia Murdock, the community innovator behind the project, said "In some ways, we are ahead of the mainstream early childhood sector in the province, which is now starting to show interest in piloting the hub model. We decided what was needed and acted without waiting of government to tell us."²⁷⁹

A research study on three such initiatives among rural First Nation communities in British Columbia concluded that such an approach can build community cohesion, and can frame service delivery in a culturally appropriate way.²⁸⁰

²⁷⁹ OECD (2006), p. 19.

²⁸⁰ Jessica Ball, "Early Childhood Care and Development Programs as Hook and Hub for Inter-sectoral Service Delivery in First Nations Communities," *Journal of Aboriginal Health*, March 2005, p. 36.

First Nations Partnership Programs (FNPP)

In 1989, frustrated with mainstream early childhood education (ECE) training programs, the Meadow Lake Tribal Council of northern Saskatchewan approached the School of Child and Youth Care at the University of Victoria about establishing an innovative ECE training program and partnership. Dialogue began on how a curriculum might be created to incorporate the language, cultural practices and child care goals of the Cree and Dene communities around Meadow Lake. During the 1990s, through partnerships between the university and other First Nations communities, a framework for community-based ECE training was built. Seven Aboriginal bands and tribal councils across western Canada have now worked with a university-based team to deliver ECE training in their own communities.

Teachers trained by the program emphasize the colours and symbols of the Medicine Wheel in the physical environment of the centre. Items are labelled in the traditional language of the children as well as in English. The children are taught traditional songs. English nursery rhymes, plays and stories are translated. Elders are enlisted to introduce traditional stories, arts and crafts to the children as a regular part of their daily experience. Children try snowshoeing and making miniature snowshoes, tepees and moccasins. At the same time, the children are introduced to reading in English and use computers, cameras and printers to tell their own stories.

Cited in an international compendium of best practices for indigenous knowledge, the approach grew from its initiation in 1989 in this community by 2002 to involve 55 First Nation communities.²⁸¹ It assists communities in meeting four inter-related goals: to offer organized Early Childhood Care and Development initiatives; to build capacity for local employment as providers of care and other development services for young children and families; to support training and labour market participation of adults by providing quality child care; and to sustain indigenous culture and traditional language through training for community members.²⁸²

²⁸¹ J. Ball and A. Pence, "The generative curriculum model: A bicultural community-based approach to building capacity for early childhood care and development in indigenous communities in Canada," in Karin Boven and Jun Morohashi (editors), *Best Practices using Indigenous Knowledge*, Nuffic, The Hague, The Netherlands, and UNESCO/MOST, Paris, France, 2002, p. 189. Accessed from <http://web.uvic.ca/fnpp/bestpractices.pdf> 11 July 2008.

²⁸² Ibid.

Roots of Empathy

Roots of Empathy (ROE) is an evidence-based classroom program that has shown dramatic effect in raising children's social and emotional competence, reducing levels of aggression and increasing pro-social behaviour. The evidence is a series of national and international research studies measuring the differences in outcomes between children who are involved in the program and those who are not, and whether any positive effects endure over time.

Researchers at the University of British Columbia took a lead role in the initial evaluations of ROE. Beginning in 2000, the team conducted several studies across different grades and populations. Results for all studies showed that ROE children exhibited significant increases in emotional understanding and pro-social behaviours and significant decreases in aggression, compared to children not in the program. Subsequent studies that also examined peer ratings of pro-social behaviours found a significant increase in ROE children's ratings of peer pro-social behaviour – namely that they felt that their peers shared and helped more, and were more inclusive. Children also reported a significant increase in their feelings of supportiveness in the classroom.

In 2001, the Government of Manitoba commissioned a three-year follow-up study of ROE, measuring pro-social behaviour, physical aggression, and indirect aggression. Results of the study show a significant improvement in all three behaviours in ROE children immediately after the program, with improvements in behaviours maintained three years later, and some behaviours continuing to show improvement.

Researchers at the Ontario Institute for Studies in Education at the University of Toronto evaluated the degree to which the methods and approaches support character education. They concluded that ROE is an effective program for developing social and emotional learning, based on scientific research on child development and personal and professional experience of leading educators and health practitioners.

It should be noted that this report included one study from the University of Alberta which found no significant effects from the program. In the ROE report (March 2008), the pilot project and the methodology were questioned.

APPENDIX 3

OVERVIEW OF EARLY LEARNING POLICIES AND PROGRAMS IN PROVINCES AND TERRITORIES

Alberta

Responsible department(s)

The Ministry of Alberta Children and Youth Services is responsible for child care in Alberta.

Framework/strategy

On 9 May 2008, the Alberta government introduced a new child care plan, entitled *Creating Child Care Choices*. In a document that recognizes the primary role of parents, their increasing participation in the labour force, and the need for work-life balance, the government commits to 14,000 new spaces over three years for children up to age 12. As its title suggests, the plan emphasizes parental choice:

[The plan] ...gives community partners the tools to create new child care spaces in a variety of settings, including family day homes, nursery schools, day cares and out-of-school care programs.²⁸³

Access/inclusion

As noted below, subsidies for low- and moderate-income families using accredited child care or whose children are being cared for by a relative will increase to ensure their continued access to care. Those using accredited care were scheduled to receive a 3.8% increase effective September 2008, while those whose children were being cared for by a relative would receive a 26% increase, presumably increasing choice for families.

In addition, the plan will see increased subsidies to accredited child care providers for infant care, to act as an incentive to increase the number of infant care spaces available, and will provide subsidies to families of school-aged children.

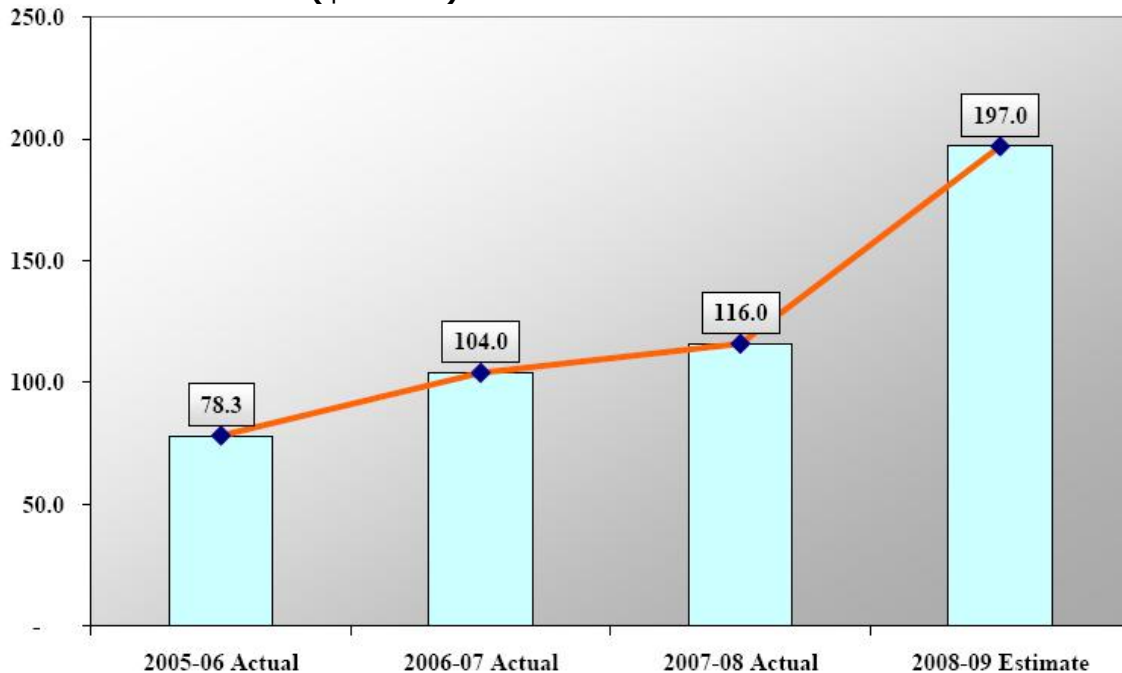
²⁸³ Alberta Children and Youth Services, "Creating Child Care Choices: A plan to support our families," *Backgrounder*, 9 May 2008. Accessed from <http://alberta.ca/acn/200805/23490CED55609-98BD-B51C-511D68C6FF21A568.html> 22 July 2008.

As of March 2008, the government reported that 8,087 families with children attending a day care were receiving a provincial child care subsidy; 2,090 families with children attending an approved family day home were receiving a subsidy.²⁸⁴

Funding levels

The April 2008 budget announcements combined with the commitments made in the Creating Child Care Choices plan will result in significant increases in government spending for child care, including early childhood learning. The chart below, taken from a Government of Alberta website, is a graphic representation of this increase in the first year. The total investment over three years is to be \$242 million.

Figure 6 - Children and Youth Services: Child Care Program Expense: 2005-06 to 2008-09 (\$million)²⁸⁵



The news release announcing the new plan indicated that funding in this fiscal year would be used for increased subsidies and infant space

²⁸⁴ Alberta Children and Youth Services, "Facts and statistics about child care in Alberta," Backgrounder, 9 May 2008. Accessed from <http://alberta.ca/acn/200805/23490CED55609-98BD-B51C-511D68C6FF21A568.html> 22 July 2008.

²⁸⁵ Alberta Children and Youth Services, "How much is Alberta investing in Child Care?" from government website. Accessed from http://www.child.gov.ab.ca/home/documents/childcare/chart_2005_06_to_2008_09.pdf 22 July 2008.

incentives, as noted above, and for capital costs associated with creating new spaces, operating grant increases tied to accreditation to improve quality, out-of-school care for school-aged children, and measures tied to staffing, outlined in more detail below.²⁸⁶

Program design

As evidenced by the title of its plan, Alberta has focussed on creating choices for families, including the above-noted subsidies for out-of-school care for lower income families of school-aged children, subsidies for those in need whose children are cared for by relatives, and a regional focus for allocating funds that can be used to create spaces in nursery schools, existing centres, near schools, in private schools, and in private family homes.

The government reported that as of March 2008, Alberta had 512 licensed day cares with a total licensed capacity of 25,729 spaces, 2,687 approved family day homes with a capacity of 11,667 spaces and 529 licensed out-of-school care programs with a capacity of 19,482 spaces. The government also reported that as of March 2008, 54% of programs for children up to 12 years of age were non-profit, while 46% were privately owned.²⁸⁷

Alberta has 10 Child and Family Services Authorities (CFSAs) and 18 Delegated First Nation Agencies (DFNAs) that deliver services to meet local priorities and the needs of children, youth, families and communities throughout the province.²⁸⁸

They are also responsible for monitoring and enforcing compliance with regulations and licensing standards in centres and family child care providers' homes. Under the regulations, providers include: day care centres (care for seven or more children under 7 years, for more than three but less than 24 consecutive hours); drop-in centres (care for seven or more children for more than three but less than 24 consecutive hours but no child can be cared for more than 40 hours in one month); nursery schools (care for seven or more children for less than three consecutive hours in a day); and out-of-school care (care

²⁸⁶ "Provincial child care plan will create more quality child care spaces for children up to 12 years of age", *Budget 2008 News Release*, 9 May 2008. Accessed from <http://alberta.ca/acn/200805/23490CED55609-98BD-B51C-511D68C6FF21A568.html> 22 July 2008.

²⁸⁷ "Facts and statistics about child care in Alberta"

²⁸⁸ Alberta Children and Youth Services, "Local Offices." Accessed from http://www.child.alberta.ca/home/local_offices.cfm 24 July 2008.

for seven or more children before and after school, during the lunch hour or when schools are closed).²⁸⁹

Under the Creating Child Care Choices plan, these authorities will have access to an \$8 million fund to assist in developing regional plans to expand the number of spaces tailored to local needs.²⁹⁰

In addition to establishing minimum standards, Alberta goes beyond licensing to a voluntary accreditation system, which creates processes to advance in accreditation, and with which is associated funding through grants to providers. Initiated in 2003, the three goals of the accreditation initiative are to: "raise the standard of child care in the province and improve best practices in early learning and child care services; support families through the provision and identification of quality care; and address issues of staff recruitment and retention in early learning and child care programs."²⁹¹ Accreditation is possible for centre-based care and agencies providing home-based care in at least three homes.

Accreditation standards include specified outcomes for the child, the parents, and the community;²⁹² not only are resources available to assist providers to become accredited, but accreditation also carries with it additional financial benefits including higher operating and wage subsidies that rise with the level of accreditation, and a listing as an accredited service on government and other websites.

As of March 2008, 296 pre-school programs had been accredited; 228 programs were working towards accreditation.²⁹³

²⁸⁹ Alberta Children and Youth Services, "Child Care Licensing," from Government of Alberta website. Accessed from <http://www.child.alberta.ca/home/764.cfm> 24 July 2008.

²⁹⁰ "Creating Child Care Choices: A plan to support our families"

²⁹¹ Alberta Association for the Accreditation of Early Learning and Care Services, "What is the background on the development of the Alberta Child Care Accreditation Program?" Accessed from http://www.abccaccred.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=31 22 July 2008.

²⁹² Alberta Association for the Accreditation of Early Learning and Care Services, "ACCAP Quality Standards," October 2004. Accessed from <http://www.abccaccred.ca/pdf/ACCAP%20Quality%20Standards%20General%20criteria%20only.pdf> 22 July 2008.

²⁹³ Alberta Children and Youth Services, *Spotlight on Child Care*, 2008, p. 1. Accessed from http://www.child.alberta.ca/home/documents/childcare/doc_spotlight_childCare.pdf 22 July 2008.

Human resources

In 2007, the Alberta government introduced the Staff Attraction Incentive Allowance, to “to encourage trained child care professionals to re-enter the field.”²⁹⁴ For staff with at least six months’ experience and who have been out of the field for at least six months, the incentive paid up to \$5000 over two years for full-time employees in a licensed child care centre or home-based provider. By March 2008, 160 child care workers had returned to the field in response to the incentive.²⁹⁵

The more recent announcements, in Budget 2008 in April and with the new plan released in May 2008 also offered significant supports to recruitment and retention of qualified child care staff.

These included:

- wage top-ups to increase by 60% for staff working in licensed day care centres and approved family day homes participating in accreditation processes;
- a new wage supplement of \$144 per month effective September 2008 for staff working in licensed out-of-school care programs or registered family home providers involved in out-of-school care, until April 2009, when licensed school-age programs can participate in a new accreditation program, and will therefore be eligible for the wage top-ups described above;
- expanded eligibility for the Child Care Staff Attraction Incentive Allowance effective September 2008, with a one-time payment of \$2,500 after one year of employment for individuals entering the child care profession, including out-of-school care programs;
- a new scholarship of \$2,500 for high school students who have completed a child care orientation course and have enrolled in a post-secondary early childhood program;
- a free child care orientation course online by June 2008 to increase access, especially in rural areas, to training required to begin a career in child care;
- a recruitment campaign to attract more people to the child care field and encourage those in the field to upgrade their education;
- exploration of a child care apprenticeship program; and
- enhanced child care staff equivalencies so people working in child care with related training can be certified at a higher level.²⁹⁶

²⁹⁴ Ibid., p. 2.

²⁹⁵ Ibid.

²⁹⁶ “Creating Child Care Choices: A plan to support our families”.

Parenting programs

In order to help parents with their parenting duties, the Alberta government has put in place a series of Parent Link Centres, created on the model of family resource centres. These centres "provide supports to parents to help their children develop and arrive at school ready to learn. Parents can access information about community services, obtain referrals, meet other parents and families, and take part in quality learning activities with their children."

There are 46 Parent Link Centres spread out across the province, including one on-line, i.e., a virtual Parent Link Centre; each of these centres is uniquely designed to meet the needs of families living in each community

While programming may differ from centre to centre, each centre must offer all four core services: parent education, early childhood development and care; family support; and information and referrals.

Parenting programs are to "build parents' skills and confidence in providing a nurturing environment for their children."²⁹⁷ These programs are intended to be universal rather than targeted, and might include formal and informal workshops and seminars on issues related to parenting and early childhood development, drop-in seminars and programs, or family literacy and numeracy programs for parents and caregivers.²⁹⁸

There is also a toll-free Parent Information Line at 1-866-714-KIDS (5437)

British Columbia

Responsible department(s)

The Ministry of Children and Family Development (MCFD) has primary responsibility for child care and early child development. The Ministry

²⁹⁷ Family Support America, *Guidelines for Family Support Practice*, 2nd edition, 2001, p. 4, cited in Alberta Children and Youth Services, "How the Parent Link Program Works", p. 3. Accessed from <http://www.child.gov.ab.ca/home/documents/parenting/ParentLinksGuidelineandBestPracticesExcerpt.pdf> 22 July 2008.

²⁹⁸ "How the Parent Link Program Works", p. 4.

of Education “shares responsibility for early learning with the Ministry of Health and the Ministry of Children and Family Development.”²⁹⁹

Links with education

Early Learning Initiatives within the Ministry of Education include: support for school boards to influence early learning of pre-schoolers; help for schools to increase the number of children who “demonstrate school readiness in Kindergarten”; and identification of “key areas of early learning for young children.”³⁰⁰ The Ministry of Education also collaborates with MCFD and Health in a “Ready, Set, Learn” program, which allows schools to engage parents of pre-schoolers and their children with an age-appropriate book and other supports.³⁰¹

In addition, in February 2008, British Columbia announced the establishment of the Early Childhood Learning Agency under the Ministry of Education to determine the feasibility of expanding early learning programs in British Columbia by assessing the benefits, costs and viability of providing full-day kindergarten for five year olds, as well as full-school-day pre-kindergarten programs for four and three year olds. The feasibility study, which began in spring 2008, will be completed by the end of this calendar year.

Finally, the Ministry of Education took the lead in developing an early learning framework, outlined in more detail below.

Curriculum

The Government of British Columbia released two “frameworks” in 2008, one on early learning and the other on children and youth. Both are intended to be interdepartmental.

Of these, the *British Columbia Early Learning Framework* is very similar to non-mandatory curriculum documents produced in other jurisdictions. It is targeted to StrongStart³⁰² facilitators, early childhood educators, and other stakeholders, including families, to guide in programming for children from birth to kindergarten.³⁰³

²⁹⁹ BC Ministry of Education, “Early Learning.” Accessed from http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/ 22 July 2008.

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ BC Ministry of Education, “Ready, Set, Learn.” Accessed from <http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/rs1/> 22 July 2008.

³⁰² More information on the StrongStart program is included in the Parenting Programs section.

³⁰³ BC Ministry of Children and Family Development (MCFD) and Ministry of Health, *British Columbia Early Learning Framework*, 2008, p. 2. http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/f_early_learning_framework.pdf

The framework is also intended to build on existing regulation and licensing requirements for early learning facilities, and “to provide a comprehensive program of activities that address all areas of child development.”³⁰⁴ The framework sets out four areas of early learning: well-being and belonging; exploration and creativity; languages and literacies; and, social responsibility and diversity.³⁰⁵

Framework/strategy

The second framework, *Strong, Safe and Supported: A Commitment to BC’s Children & Youth*, also released in 2008, is “a government-wide integrated framework for children and youth. The framework developed on behalf of the Provincial Government and the Ministry of Children and Family Development (MCFD) is the culmination of collaboration and consultation with ministry staff and ministry partners.”³⁰⁶ The action plan identifies five “pillars” as “key elements of an effective child, youth and family development system:”³⁰⁷ prevention, early intervention, intervention and support, the Aboriginal approach, and quality assurance.

The ministry’s Strong, Safe and Supported Framework and detailed operational plan establishes a foundation that will enhance and improve services to children and youth.³⁰⁸

One of the priority actions identified in MCFD’s Strong, Safe, and Supported Action Plan is to develop, cost and implement a cross-ministry five-year Early Years Plan,³⁰⁹ to include child care and early childhood development. Its purpose is to maximize potential growth

³⁰⁴ BC Ministry of Education, “Early Learning Framework.” Accessed from http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/early_learning_framework.htm 23 July 2008.

³⁰⁵ Ibid., p. 17

³⁰⁶ BC Association of Family Resource Centres, “Highlights of Strong, Safe and Supported: A Commitment to BC’s Children & Youth,” *News Bulletin: Quarterly News for Family Resource Program Providers*, Spring/Summer 2008, p. 1. Accessed from <http://www.frpbc.ca/news-and-events/documents/NewsBulletin-SpringSummer08.pdf> 22 July 2008.

³⁰⁷ The Honourable Tom Christensen, Minister, Children and Family Development, “The Five Pillars: A Commitment to BC Children and Youth – A Message from the Minister”, *Strong, Safe and Supported: A Commitment to BC’s Children & Youth*, 2008.

³⁰⁸ MCFD, Operational Plan, Accessed from http://www.mcf.gov.bc.ca/about_us/pdf/UPDATE_OpPlan_July_18.pdf August 4, 2008.

³⁰⁹ Information about the Early Years Plan was provided by Anne B. Wetherill A/Manager, Child Care Policy, Early Years Team, BC Ministry of Children and Family Development, in electronic correspondence dated 12 August 2008.

and development for all children and families across British Columbia. The plan is expected to define the current early years and child care environments and provide a guide for the activities of government in these areas for the coming years.

Access/inclusion

Affordability is addressed with a child care subsidy for care in licensed spaces, home-based care (including in the child's home), and for out-of-school care.³¹⁰ These subsidies have been provided to 25,000 low- and middle-income families with annual incomes below \$38,000.³¹¹ For children with special needs, the government provides supported child care, and additional funding, which enabled more than 5,800 children with special needs – more than ever before – to participate in child care settings.³¹²

To promote cultural accessibility, as noted above, the Aboriginal approach is one of the pillars of the child and youth strategy. Funding is provided for the Aboriginal Early Childhood Development (AECD) Initiative, which is focused on supporting “comprehensive, integrated and culturally sustainable community-based programs in Aboriginal communities” across the province.³¹³ Forty-three AECD programs in BC aim to: increase the health and well-being of Aboriginal children; strengthen the capacity of Aboriginal communities to deliver a full range of services with an emphasis on early childhood development; and, increase awareness, outreach and access to a wide range of culturally appropriate ECD programs and services for Aboriginal children, families and communities.³¹⁴

Funding levels

From 2004-2005 to 2007-2008, the number of funded licensed child care spaces increased by more than 10,000.³¹⁵ As of March 2008, the provincial government was spending nearly \$290 million a year on child care, through programs including creating new licensed spaces;

³¹⁰ MCFD, “Child Care Subsidy.” Accessed from http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/subsidy_promo.htm 23 July 2008.

³¹¹ MCFD, “Child Care in BC,” *For the Record*, 7 March 2008, p. 1. Accessed from http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/pdfs/for_the_record_child_care_mar_08.pdf 23 July 2008.

³¹² Ibid.

³¹³ MCFD, “Aboriginal Early Childhood Development.” Accessed from http://www.mcf.gov.bc.ca/early_childhood/aecd.htm 22 July 2008.

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ MCFD, *2007/08 Annual Service Plan Report*, June 2008, p. 25. Accessed from http://www.bcbudget.gov.bc.ca/Annual_Reports/2007_2008/cfd/cfd.pdf 23 July 2008.

operating funding; the child care subsidies and additional funding to meet special needs; assistance and incentives for early childhood educators; and, partnerships to provide parental choice.³¹⁶

The BC government has also committed to creating 2,000 new licensed spaces by 2010, with \$12.5 million in Major Capital funding.³¹⁷ This figure is included in Ministerial spending on early childhood development, child care, and support to children with special needs which has increased from \$421.8 million in 2007-08, to an estimated \$466.3 in 2008-09,; plans call for further increases, to \$473.9 million and \$477.8 million 2009-10 and 2010-11 respectively.³¹⁸

Program design

Like most provinces, British Columbia's delivery system combines centre-based and home-based care, licensed and unlicensed providers, and for-profit and not-for-profit facilities.

Licensed care options include group child care centres, pre-schools, family child care homes, out-of-school care centres, child minding centres, and supported child care.³¹⁹ Licenses are not required for care provided by a caregiver who cares for her own children and no more than two others,³²⁰ who may or may not be registered with their local Child Care Resource and Referral program. To be registered, qualifications must be met, including emergency first aid training and a criminal record check; unlicensed providers who do not register may or may not have these qualifications.³²¹

Human resources

Facing shortages of qualified staff, in January 2008, the provincial government implemented a time-limited Incentive Grant Program, to provide up to 100 early childhood educators who had not worked in a licensed child care facility for at least two years with an incentive to return to employment in a licensed child care facility. The grant was to provide \$2,500 at the completion of the first year, and an additional

³¹⁶ "Child Care in BC," p. 1.

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ MCFD, "Budget February 2008: Key Budget Highlights from year to year."

Accessed from http://www.mcf.gov.bc.ca/about_us/budget.htm 23 July 2008.

³¹⁹ MCFD and Ministry of Health, *Parents' Guide to Selecting Child Care: Selecting and Monitoring of Licensed and Licence-not-required Child Care*, 1998, pp. 5-9.

Accessed from <http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/pdfs/com014.pdf> 23 July 2008.

³²⁰ Ibid. p. 3.

³²¹ Ibid. p. 4.

\$2,500 at the end of a second year of employment.³²² Enrolment in the program was open for six months, ending June 2008.

To assist those who are currently ECE students or who are recent graduates, the government offers two financial assistance programs: bursaries, and loan assistance. The latter is time-limited.

Bursaries are available for students in approved early childhood education courses, at \$100 per course, to a maximum of \$500 per semester.³²³ These are funded by MCFD, managed by the Early Childhood Educators of BC, and administered by VanCity Community Foundation. Applications must be submitted before the semester of study for which bursary funds are being sought, and cheques are issues upon submission of a transcript of course results.³²⁴

The government also committed to reduce BC student loan amounts owing by up to \$1,250 to ECE graduates upon completion of one year of regular employment in a licensed facility, with an addition \$1,250 reduction at the end of a second year of regular employment.³²⁵ This is a time-limited program, available only to those whose final year of study was completed between 1 January 2007 and 31 December 2008; the work requirement must be completed by the end of 2010.

Additional supports to the early childhood learning workforce include new licensing regulations and a new one-year early childhood educator certificate.³²⁶

Training in the new early learning framework was scheduled to begin in fall 2008, in partnership with three post-secondary institutions: the University of Victoria, Selkirk College, and Northern Lights College. The

³²² MCFD, "Early Childhood Educator Incentive Grant Program: Frequently Asked Questions." Accessed from http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/ece_incentive/pdf/incentive_faq.pdf 23 July 2008.

³²³ Early Childhood Educators of BC, "Information for Bursary Application," 2008, p. 2. Accessed from http://www.ecebc.ca/bursary/ecebc_bursary_info_summer08.pdf 23 July 2008.

³²⁴ Ibid.

³²⁵ StudentAid BC, "B.C. Early Childhood Educator Loan Assistance Program: frequently asked questions." Accessed from http://www.aved.gov.bc.ca/studentaidbc/repay/repaymentassistance/faq_loanassistance_ece.htm 23 July 2008.

³²⁶ "Child Care in BC," p. 2.

training was targeted to ECEs, staff in ECE training institutions, and other service providers.³²⁷

Parenting programs

As noted above, the Ministry of Education funds StrongStart BC Centres in most of 60 school districts across the province; they are designed “to provide opportunities for parents and caregivers to observe and practice activities that support early learning, and to meet and make connections with other families attending the centre.”³²⁸

Where possible, they are co-located with other services for children and parents, including in under-utilized schools,³²⁹ promoting an integrated approach to early childhood learning services.

Research/data³³⁰

The Human Early Learning Partnership (HELP), a consortium of six BC universities, is funded in part by the provincial government to promote “new knowledge on early childhood development through interdisciplinary research.” In particular, MCFD’s \$7.5 million in funding for the partnership has supported:

- the Early Childhood Development Instrument (EDI), “a survey tool used to measure children’s physical health and well-being, social competence, emotional maturity, language and cognitive development, communication skills and general knowledge”;
- a provincial Atlas, which “presents a visual summary of early child development trends across neighbourhood, school district and provincial geographies in BC”³³¹; and,
- other early childhood related research projects.

³²⁷ “Early Learning Framework.”

³²⁸ Ibid.

³²⁹ Ministry of Education, “General Guidelines for StrongStart BC Centres 2007.” Accessed from http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/guidelines.htm 23 July 2008.

³³⁰ Information on research and data is taken from MCFD, “Child Care and Early Childhood Development (ECD),” *Fact Sheet*, updated January 2007, p. 2, unless otherwise specified. Accessed from http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/pdfs/childcare_eed_january_2007.pdf 23 July 2008.

³³¹ Paul Kershaw, Lori Irwin, Kate Trafford, Clyde Hertzman, “New Knowledge about Nurturing Neighbourhoods: The BC Atlas of Child Development – Executive Summary,” UBC Press, 2005, p. 1. Accessed from http://www.help.ubc.ca/atlas/Atlas_Exec_Summary_2005.pdf 23 July 2008.

B.C. is the first province in Canada to implement the EDI province-wide; since 2000, all school districts have participated, and more than 95% of kindergarten children have been involved.

Manitoba

Responsible department(s)

Manitoba Family Services and Housing has responsibility for child care, including licensing and monitoring child care centres and family child care homes according to The Community Child Care Standards Act and Regulations; providing grants and program assistance to eligible child care facilities; placing children with special needs into child care settings through the Children with Disabilities Program; classifying all child care assistants and early childhood educators who work in licensed child care centres; assigning a child care coordinator and subsidy advisor to work with each licensed facility; and providing child care subsidies to eligible families to help with the cost of care through the Subsidy Program.³³²

Links to education

As noted above, Manitoba was the first province to create an inter-ministerial Cabinet committee on services to children, in 2006. Entitled Healthy Child Manitoba, it brings together Manitoba Aboriginal and Northern Affairs; Manitoba Culture, Heritage and Tourism; Manitoba Education and Youth; Manitoba Family Services and Housing; Manitoba Health; Manitoba Justice; and Status of Women.

Since 2005, Manitoba has had an Early Learning and Child Care in Schools Policy, making surplus schools a 'first-choice location for child care centres'.³³³

Framework/strategy

In 2008, the Manitoba government introduced its five-year plan for child care: *Family Choices: Manitoba's Five-Year Agenda for Early Learning and Child Care*.³³⁴

³³² Manitoba Family Services and Housing, "About the Manitoba Child Care Program." Accessed from <http://www.gov.mb.ca/fs/childcare/about.html> 14 August 2008.

³³³ Government of Manitoba, "Public Schools to See More Non-Profit Child-Care Centres Established," *News Release*, November 17, 2005. Accessed from <http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2005/11/2005-11-17-01.html> July 7, 2008.

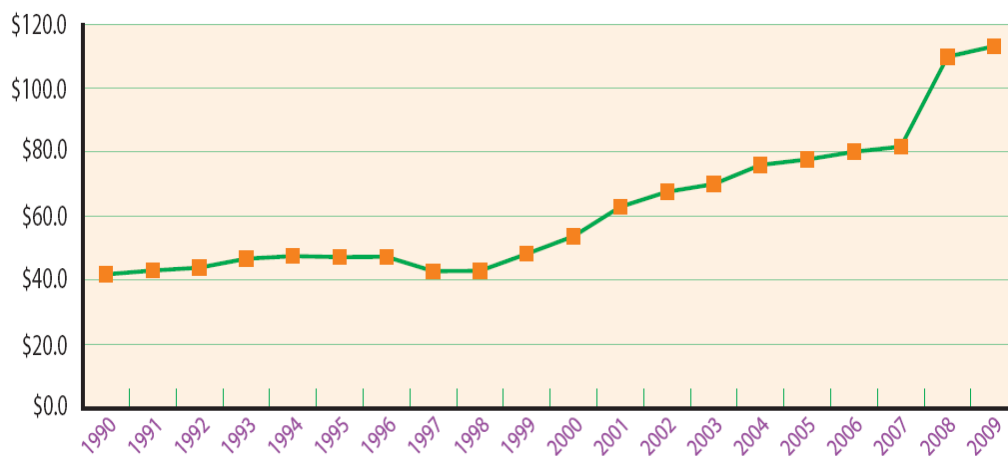
³³⁴ Manitoba Family Services and Housing (2008).

Funding levels

The Manitoba government doubled its spending on early childhood learning from 1999 to 2007,³³⁵ which has contributed to important outcomes: more than 5,000 child care spaces, enhanced nursery school initiatives, including increased access to nursery school subsidies; changed child care subsidy levels to make more low- and middle-income families eligible, graduation of 450 early childhood educators, and increase of 15% in salaries for child care staff and an increase of 12% in revenues for home-based care providers.³³⁶

The chart below shows past and anticipated increases in funding.

Figure 7 – Growth in child care funding in Manitoba (\$ millions)



Access/inclusion

Within child care, the Children with Disabilities Program is one mechanism for ensuring that children have access to mainstream and specialized services.

To address affordability issues, the Manitoba government provides financial support to cover part of the costs for child care, for parents who have low incomes, and are employed, seeking employment, studying, have medical needs themselves, or have a child for whom they have developed a plan with professionals and child care providers.³³⁷

³³⁵ Ibid., p. 2.

³³⁶ Ibid., p. 1.

³³⁷ Manitoba Family Services and Housing, "About the Manitoba Child Care Program." Accessed from <http://www.gov.mb.ca/fs/childcare/about.html> 14 August 2008.

Parenting programs

Manitoba's support for parents starts with a visit from a public health nurse to each new mother, and its range of supports is broad, from general public promotion of positive parenting, through to intense case management for children with concurrent needs and their families.³³⁸

New Brunswick

Responsible department(s)

The Department of Social Development is responsible for child care in New Brunswick. Currently, the Minister for Social Development is also the Minister responsible for the Status of Women. The Department of Family and Community Services is also involved (particularly where financial assistance is concerned).³³⁹ At the Cabinet level, a new Ministerial Committee on Early Childhood Development and Care was created to provide "multi-departmental leadership and coordination on policy related to early childhood development and child care in New Brunswick, with a focus on children up to age 6 ... and [to improve] the integration of early childhood and child care policies, programs and services across all levels of government."³⁴⁰

Links with education

Early learning and child care are linked, as evidenced in the curriculum proposed in the province's new 10-year child care strategy (see below under "curriculum") and in the commitments made within the new strategy (see below under "framework/strategy" for the list of commitments).

New funding commitments also include support for early kindergarten registration, orientation sessions, Transition-to-school Coordinators, a new Early Years Evaluation (EYE) assessment tool, and various transition-to-school initiatives.³⁴¹ The Department of

³³⁸ Healthy Child Manitoba, "Triple P – Positive Parenting Program." Accessed from <http://www.gov.mb.ca/healthychild/triplep/> 21 August 2008.

³³⁹ *Helping Families with Child Care Costs*, Province of New Brunswick, Fredericton.

³⁴⁰ Private correspondence by email from Diane Lutes, Program Consultant, Early Childhood and School Based Services, Social Development New Brunswick, dated 27 May 2008.

³⁴¹ *Be Ready for Success: A 10 Year Early Childhood Strategy for New Brunswick*, Province of New Brunswick, Fredericton, June 2008, p. 10.

Education has also recently hired an Early Years Co-ordinator in each school district in the province.³⁴²

Curriculum

On 25 June 2008, New Brunswick's Social Development Minister Mary Schryer made public the province's new 10-year strategy with regard to child care. At the same time, a new curriculum (one in French, one in English, developed by l'Université de Moncton and University of New Brunswick, respectively) was announced.³⁴³ Parents and caregivers will have access to these curricula, and they will be implemented in regulated centres beginning in September 2009.

Framework/strategy

On the same date, 25 June 2008, after several months of consulting with the public and others concerned, the Government of New Brunswick made public a new 10-year strategy, *Be Ready for Success*. The Minister writes:

There is growing recognition that the right support in the early years of life creates a strong foundation for learning, behaviour and health through the school years and into adulthood. Investments in high quality child care, early learning opportunities and resources for pre-school children, and initiatives supporting parents can improve individual health, well-being and productivity, and result in benefits that accumulate over a lifetime.³⁴⁴

The new 10-year strategy, developed by the Special Ministerial Committee on Early Childhood Development and Care, was accompanied by an *Early Childhood Strategy Action Plan, 2008-2009*.³⁴⁵

The new strategy is based on the following commitments:

- to strengthen the capacity of communities and partners to support families and young children;

³⁴² Department of Education, *A Benchmark Report on the Targets of When Kids Come First – 2007*, December 2007, p. 12. Accessed from <http://www.gnb.ca/0000/publications/comm/a%20benchmark%20report%20wkcf.pdf> July 14, 2008.

³⁴³ Megan O'Toole, "Curriculum for preschoolers to be unveiled today," *New Brunswick Telegraph-Journal*, 25 June 2008, p. A4.

³⁴⁴ "Message from the Minister," *Be Ready for Success: A 10 Year Early Childhood Strategy for New Brunswick*, Province of New Brunswick, Fredericton, June 2008, p. 4.

³⁴⁵ "Early childhood strategy to ensure best start for preschool children", News Release, Social Development New Brunswick, 25 June 2008. Retrieved from <http://www.gnb.ca/cnb/news/fcs/2008e0945sd.htm> July 13, 2008.

- to support parents in ensuring their children have the early experiences necessary for healthy development and success in school and in life;
- to ensure early learning programs and child care services are of high quality;
- to improve the availability of early learning and child care services;
- to improve the affordability of early learning and child care services;
- to ensure early learning and child care services are inclusive and meet the needs of all children; and
- to rely on early childhood research, best practices and community partnerships in planning for children and families.³⁴⁶

Access/inclusion

In Canada's only officially bilingual province, 33% of residents are Francophone, and child care services reflect that proportion, with 29% of regulated child care facilities providing services in French, 57% in English only, and 14% in both official languages.

New Brunswick has addressed access in terms beyond language for the Francophone minority, and has included geographic access for rural families, and access to early learning opportunities for children with special needs:

Programs for children and families will reflect an understanding of and respect for children with special needs, the needs of children affected by family difficulties, the official language and cultural needs of children, and the needs and realities of children in rural areas.³⁴⁷

This statement of commitment is backed up by financial commitments as described in more detail below.

Funding levels

New Brunswick's annual investment of more than \$80 million is allocated to operating subsidies for child care, financial assistance for child care, and other programs for young children. Specific commitments for annual funding include:

- \$11.4 million annually for child care subsidies for low-income and moderate income families.
- \$7.5 million for one-on-one intervention services for pre-school children with autism or autism spectrum disorder; to train

³⁴⁶ Information about New Brunswick's early learning system is taken from *Be Ready for Success: A 10 Year Early Childhood Strategy for New Brunswick*, Province of New Brunswick, Fredericton, June 2008, unless otherwise cited.

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 16.

autism interventionists working with children in the school system; and for community-based autism resource centres to support children with autism, their families and caregivers;

- \$2.4 million annually in speech language and prevention services at-risk pre-school children;
- more than \$6 million for health-related services including direct financial support for low-income pregnant women; immunization for infants and children to age 6; support for community groups to design and deliver their own initiatives to support young children and families; and support to breastfeeding mothers;
- \$13 million for early intervention services, integrated day care services, the 3 ½ Year Old Screening Clinic, and prenatal and postnatal support for at-risk children and families; and
- \$15 million annually year in direct financial support to low-income families and children through the New Brunswick Child Tax Benefit and Working Income Supplement.

In addition, a \$13 million Early Learning and Child Care Trust Fund is providing one-time funding for the creation of new rural, infant, non-traditional and seasonal child care spaces; and for development and implementation of the new early learning and child care curriculum described above, including staff training.³⁴⁸

Program design

The provincial government licenses and regulates day care centers, family day care homes, pre-schools and after-school programs; only home-based child care settings with small numbers of children are not required to be licensed or regulated. In March 2008, there were 470 regulated child care facilities offering 15,506 regulated child care spaces. Regulated service-providers are covered by a 217-page manual of standards.

As in most jurisdictions in Canada, the delivery system is mixed: about two-thirds of regulated child care facilities are private businesses and one-third are not-for-profit organizations.

Human resources

The Government of New Brunswick recognizes the central role of staff:

To ensure children attending regulated child care facilities receive the best care possible, the child care workforce must be well trained. In fact, one of the key indicators of high quality

³⁴⁸ Private correspondence by email from Diane Lutes, Program Consultant, Early Childhood and School Based Services, Social Development New Brunswick, dated 27 May 2008.

relates to the need for child care staff to have a post-secondary credential in early childhood education. On-going professional development is essential so that child care staff are familiar with the latest early childhood research and best practices.³⁴⁹

Yet, of the 2,600 staff employed in regulated child care facilities, 30% have a one-year early childhood education (ECE) certificate, a Bachelor of Education or a university degree in child studies, while 70% do not have recognized ECE training. Government spends \$13 million annually in the *Quality Improvement Funding Support Program* for professional development and wage increases for child care service providers working in regulated child care facilities. Since this program was introduced in 2001,³⁵⁰ average wages for child care service providers have increased by 85% for staff with ECE training, from \$7.04 to \$13.07 an hour and by 50% for staff without recognized ECE training from \$7.04 to \$10.59 per hour.

In addition, the recent funding announcement included funding of up to \$3,000 will be for current child care workers or students training in ECE.

Parenting programs

A number of government programs are designed to help parents be better parents and/or to support them in the parenting role; these include the Early Childhood Initiatives Program, Excellence in Parenting, and the Infant Parent Attachment Program.³⁵¹

Newfoundland and Labrador

Responsible department(s)

Child care is the responsibility of the Ministry of Health and Community Services, with involvement for subsidies from the Ministry of Human Resources, Labour and Employment, through income support programs.

³⁴⁹ *Be Ready for Success*, p. 24.

³⁵⁰ Childcare Resource and Research Unit, *Early Childhood Education and Care in Canada • 2006, 2007*, p. 56.

³⁵¹ These programs and others are described on the New Brunswick Social Development Website. Accessed from <http://www.gnb.ca/0017/ELCC/index-e.asp> July 14, 2008.

Links with Education

Early childhood learning is based in a division within the Department of Education, which serves a Ministerial Council on Early Childhood Learning. This Council includes the Ministers of Education, who is also the Minister Responsible for the Status of Women; Health and Community Services; Human Resources, Labour and Employment; and Labrador and Aboriginal Affairs.³⁵²

Framework/strategy

The provincial Early Learning and Child Care Plan was introduced in May 2006, with improvements announced in November 2007. The plan encompasses improved affordability, an increase in trained child care workers, more spaces in rural and under-served areas, increased access for children with special needs, and improved quality.³⁵³ The November 2007 enhancements had the same goals.³⁵⁴

Access/inclusion

Affordability is addressed through child care subsidies, which may cover some or all of the fees associated with child care (including transportation costs in some cases) for low-income parents who are working or studying, or children whose development require such care.³⁵⁵ A campaign announced earlier this year is seeking to promote these subsidies, which were enhanced in November 2007.³⁵⁶ The enhancements increased the income threshold for subsidies by \$7,500, which could benefit as many as 420 children and their families.³⁵⁷

Newfoundland has also introduced a poverty reduction strategy, which would also address affordability barriers. Its specific goal to "strengthen the regulated early learning and child care system,"³⁵⁸

³⁵² Government of Newfoundland and Labrador (NL), "Early Childhood Learning." Retrieved from <http://www.ed.gov.nl.ca/edu/early/ec.htm> 20 August 2008.

³⁵³ NL Health and Community Services, "New Provincial Campaign to Promote Child Care Subsidy Program," News release, 3 April 2008. Accessed from <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2008/health/0403n09.htm> 21 August 2008.

³⁵⁴ NL Health and Community Services, "Province Enhances Early Learning and Child Care Plan," News Release, 30 November 2007. Accessed from <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2007/health/1130n02.htm>, 21 August 2008.

³⁵⁵ NL Department of Health and Community Service, "Quality Child Care: Financial Help for Parents," p. 2. Accessed from http://www.health.gov.nl.ca/health/childcare/early_learning/DH_childcare_Brochure_FinancialHelp.pdf 20 August 2008.

³⁵⁶ NL Department of Health and Community Services (2008).

³⁵⁷ Ibid.

³⁵⁸ NL Minister for Human Resources, Labour and Employment, *Reducing Poverty:*

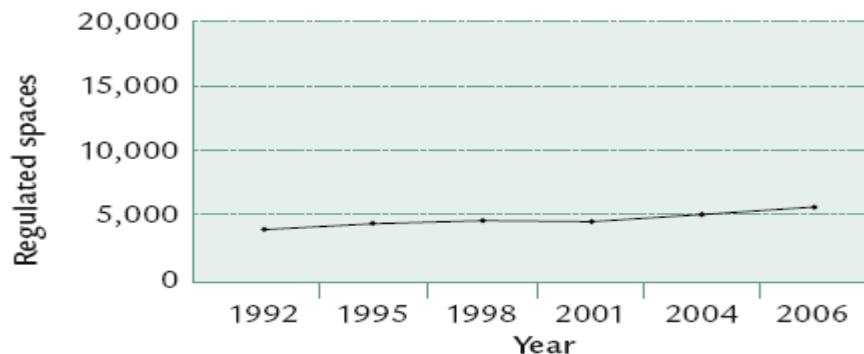
included proposed “inclusive measures” for children with special needs. This was to take the form of the development of training plans related to inclusionary practices, grants for special equipment in licensed care setting, and funding to support staff.³⁵⁹

Access for families of Francophone children has been provided through pre-kindergarten programs in five Francophone schools across the province, and a French-language child care program in St. John’s.³⁶⁰ Further, improved access to early childhood learning in French has been identified as a priority for the Office for French Services, as part of the federal-provincial agreement on French-language services for the period ending 2008-09.³⁶¹

Funding levels

While historical data on funding for early childhood learning have not been found, the following graph suggests that spending has been increasing, but slowly, at least on regulated child care spaces.

Figure 8 – Number of regulated spaces in NL. 1992–2006³⁶²



An Action Plan for Newfoundland and Labrador, June 2006, p. 21. Accessed from <http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf> 21 August 2008.

³⁵⁹ NL Department of Health and Community Services, “Inclusion – Supporting Children with Special Needs,” 2006. Accessed from <http://www.health.gov.nl.ca/health/childcare/pdffiles/inclusion.pdf> 21 August 2008.

³⁶⁰ Marie E. White, *Report of the Industrial Adjustment Services Committee on Child Care Workforce Recruitment and Retention - Strategic Directions*, NL Department of Health and Community Services, 6 September 2007, p. 23. Accessed from <http://www.aecenl.ca/images/pdfs/IAS/ias-stratdir-final-full.pdf> 21 August 2008

³⁶¹ Canadian Heritage, Official Languages Support Program, “Strategic plan: Canada – Newfoundland and Labrador Agreement on French-Language Services 2005-06 to 2008-09.” Accessed from http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/entente-agreement/services/nf/annexe-scheduleb_e.cfm 21 August 2008.

³⁶² CRRU (2007), “Newfoundland and Labrador,” p. 9.

Program design

Licensed, or regulated, care includes centre-based care and home-based care.³⁶³ Licensing, monitoring and enforcement of standards are the responsibility of Regional Integrated Health Authorities, which may license home-based providers to be supervised either directly by the local Authority, or by an agency licensed for that purpose.³⁶⁴

Human Resources

The NL Government undertook research on recruitment and retention issues within the child care sector, noting that in 2006, more than half of licensed providers described recruitment of new staff to be difficult or very difficult.³⁶⁵

At that time, income supplementation for child care workers included an income enhancement for centre-based educators with incomes less than \$25,000 (net) per annum (including any supplements payments, described below), with the benefit phasing out at approximately \$35,000, plus an annual payment of up to \$500 for entry-level providers in centre-based or home-based care actively engaged in upgrading their qualifications.³⁶⁶

The November 2007 enhancements to the provincial plan followed the recommendation resulting from the review,³⁶⁷ and included a streamlined application process for supplements for early childhood educators seeking further training, and increased amounts. The maximum levels of support with these increases ranged from \$3,330 to \$6,660, depending on the qualifications of the applicant. This followed the continuation of \$5,000 bursaries for graduates of two-year ECE programs working in regulated settings, conditional on returning to service in child care for at least two years.³⁶⁸

³⁶³ NL Department of Health and Community Services, *Quality Child Care: Helping You Choose*, p. 2. Accessed from http://www.health.gov.nl.ca/health/childcare/early_learning/DH_childcare_Brochure_HelpingYouChoose.pdf 20 August 2008.

³⁶⁴ CRRU (2007), "Newfoundland and Labrador," p. 11.

³⁶⁵ Marie E. White, *Report of the Industrial Adjustment Services Committee on Child Care Workforce Recruitment and Retention - Strategic Directions*, NL Department of Health and Community Services, 6 September 2007, p. 2. Accessed from <http://www.aecenl.ca/images/pdfs/IAS/ias-stratdir-final-full.pdf> 21 August 2008.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 36.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 37.

³⁶⁸ NL Department of Health and Community Services (2007).

Parenting programs

The provincial standards for supporting pregnancy, birth and early parenting include specific references to the need for early parenting programs, suggesting that they are delivered primarily through family resource centres.³⁶⁹ These centres are financed through agreements with the federal government, under the National Child Benefit, the Early Childhood Development, or the Public Health Agency's Community Action Program for Children³⁷⁰ (all described in more detail in the main body of this report.)

Parenting programs to build the capacity of parents are also identified as a priority within the standards for implementation of the *Family Services Act*, which otherwise focuses on child protection and safety.³⁷¹

Northwest Territories

Responsible department(s)

The Department of Education, Culture and Employment is responsible for "the development of direction, standards, support programs and curriculum for children from early childhood to the end of grade 12."³⁷²

Framework/strategy

In 2001, the Northwest Territories published a *Framework for Action – Early Childhood Development*,³⁷³ promoting integrated service delivery for early learning, by the two departments involved: Education, Culture and Employment and Health and Social Services.

³⁶⁹ NL Department of Health and Community Services, Education and Support Standards for Pregnancy, Birth and Early Parenting: Newfoundland and Labrador, 2005, pp. 5-8. Accessed from

http://www.health.gov.nl.ca/health/publications/newliferieseries/pdf/edsup_en.pdf 21 August 2008.

³⁷⁰ CRRU (2007), "Newfoundland and Labrador," p. 13.

³⁷¹ NL Department of Health and Community Services, *Child, Youth and Family Services: Standards and Policy Manual*, 2007. Accessed from http://www.health.gov.nl.ca/health/publications/pdf/child_youth_family_services_manual.pdf 21 August 2008.

³⁷² GNWT Department of Education, Culture and Employment, "Welcome to Early Childhood Services." Accessed from http://www.ece.gov.nt.ca/Divisions/Early_Childhood/index.htm 29 July 2008.

³⁷³ Department of Education, Culture and Employment, and Health and Social Services, *Framework for Action – Early Childhood Development*, May 2001. Accessed from <http://www.ece.gov.nt.ca/Publications/PDF%20Publications%20Files/Early%20Childhood/Framework%20for%20Action.pdf> 29 July 2008.

It created four action plans: health and wellness awareness and risk prevention; parent and family support; child development – care and learning; and community supports and capacity building.

Emphasis was placed on investment in children, healthy development, culture, quality experiences, social capacity, early intervention and accountability. The first principle refers to parents as the primary caregivers and teachers of their children. Equitable access to needed developmental opportunities for all northern children is seen as an important to the future of the North.

This framework, combined with the Department of Education, Culture and Employment's 10-year plan, continues to guide investments in early childhood programs. (More information on this plan is provided below.)

Access/inclusion

Affordability barriers are addressed in part through the Early Childhood Programme Contribution program which provides operating subsidies to providers and a Child Care User Subsidy to low-income parents who are either employed or full-time students.³⁷⁴ While operating support is provided only to licensed care-givers, fee subsidies are available to parents who elect to use unlicensed child care providers, emphasizing the commitment to parental choice.

In its 10-year plan, initiated in 2005, the ECE Department established, as its first objective, "a sound foundation for learning."³⁷⁵ Priority actions included: assistance to communities to develop or programs for children from infancy to pre-school; increased subsidies to parents and licensed providers; improved monitoring of the quality of early learning programs; expansion of affordable licensed programs and spaces; guidelines for developing and implementing a variety of early childhood development programs; improved program coordination, and supported integration and inclusion of children who require additional assistance in early childhood programs.³⁷⁶

³⁷⁴ GNWT Department of Education, Culture and Employment, *Breaking Down the Barriers of Poverty and Promoting Self Reliance*, July 2007, p. 29. Accessed from http://www.ece.gov.nt.ca/NEW_Items/Income%20Security%20-%20Breaking%20Down%20the%20Barriers%20of%20Poverty%20Promoting%20Self%20Reliance.pdf 29 July 2008.

³⁷⁵ GNWT Department of Education, Culture and Employment, *Building on Our Success: Strategic Plan 2005– 2015*, p.2 8. Accessed from http://www.ece.gov.nt.ca/PDF_File/Buildingonoursuccesses.pdf 29 July 2008

³⁷⁶ Ibid., p. 32.

In the same year, the Government of the Northwest Territories reported that the Healthy Child Initiative, a program begun in 1997, was a joint initiative of the Department of Health and Social Services and the Department of Education, Culture and Employment “to provide funding to communities to enhance existing programs and services for children 0-6 years of age and their families and/or provide services to individual children requiring intensive support to assist children with integration into a centre based early childhood program.”³⁷⁷ The government also reported that it offered first-language programming in eight First Nation languages in 2003-2004.

Funding levels

Through the Early Childhood Development Initiative, the federal government committed to transferring funds for several purposes, including strengthening early learning. The per-capita allocation, as anticipated in 2004, to NWT is indicated in the table below.

Table 10 – Federal funding to NWT under the Early Childhood Development Initiative³⁷⁸

Year	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Total
Funding	\$413,000	\$556,000	\$700,000	\$705,000	\$713,000	\$3.086 mil

Under the Multilateral Framework Agreement, signed in 2003, federal funds were transferred on a bilateral per-capita basis to provincial and territorial governments for regulated early childhood learning and care programs and services. In 2004, the GNWT anticipated transfers as outlined in the table below.

Table 11 – Federal funding to NWT under the Multilateral Framework Agreement³⁷⁹

Year	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Total
Funding	\$30,000	\$100,000	\$200,000	\$400,000	\$500,000	\$1.230 mil

³⁷⁷ GNWT, *Early Childhood Development Report for 2004/05*, 2006 p. 16. Accessed from http://www.hlthss.gov.nt.ca/pdf/reports/children_and_youth/2006/english/2004_05_e cd_report_part_4.pdf 29 July 2008.

³⁷⁸ GNWT, *Annual Reports 2003-2004: Early Childhood Development, Early Learning and Child Care, Indicators of Young Children's Well Being, Activities and Expenditures*, p. 13. Accessed from http://www.hlthss.gov.nt.ca/pdf/reports/children_and_youth/2004/english/e cd_initia tive_annual_reports_2003_2004.pdf 30 July 2008.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 14.

Spending by the territorial government was reported as follows: the budget for early childhood programs was increased to \$1.5 million in April 2002;³⁸⁰ support committed to families and child care was reported to be \$2 million in 2004,³⁸¹ and increased to \$2.5 million in the following year.³⁸² Further, a \$1 million increase was announced in the 2008 budget for the 2008-09 fiscal year.³⁸³ (More details on how the increase was to be allocated are provided below.) The growth in the number of licensed providers and spaces grew is outlined below.

The most recent territorial budget announced an addition \$1 million in spending in this fiscal year, to “improve the quality of early childhood programs,”³⁸⁴ including through increasing staff and expanding the first-language programs for First Nations children.

Table 12 – Growth in number of child care providers and spaces³⁸⁵

Year	2001	2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
# of providers	76	80	81	99	103	110	117
# of spaces	1252	1269	1219	1403	1525	1703	1768

Program design

Child care is provided by non-profit organizations in centres, and through home-based providers. Any provider caring for more than 4 children, including her own, must be licensed. As noted above, start-up and on-going operating funds are provided only to licensed (non-profit) providers, but subsidies are available for fees associated with unregulated care as well.

Human resources

Spending on training has been through Aurora College to support its Early Childhood Education Certificate program, where enrolment has

³⁸⁰ *Annual Reports 2003-2004*, p. 3.

³⁸¹ *Development Report for 2004/05*, p. 13.

³⁸² GNWT, *Early Childhood Development Report: 2005/2006*, p.14. Accessed from <http://www.hlthss.gov.nt.ca/english/publications/pubresult.asp?ID=177> 30 July 2008.

³⁸³ GNWT, *Budget Address 2008-2009*, p. 8. Accessed from <http://www.fin.gov.nt.ca/ViewDocument.aspx?FormId=216> 29 July 2008.

³⁸⁴ *Budget Address 2008-2009*, p. 8.

³⁸⁵ Data are taken from annual reports on early childhood development, available from <http://www.hlthss.gov.nt.ca/english/publications/reports.asp> except data from 2003, 2006-07 and 2007-08, which were from private correspondence from Gillian Moir, Child Care Consultant, GNWT, dated 29 July 2008.

been increasing. The 10-year plan for Education, Culture and Employment, within its objective for foundations for learning, has identified many actions with respect to recruitment, training and retention of child care staff. A priority is to “increase the skills of early childhood educators,” through actions such as offering staff development and training to early learning and childcare educators through its college certificate program; increasing certification requirements for early learning and child care workers; and providing professional development to frontline staff by visiting program experts.³⁸⁶

Parenting programs

Support to parents is provided in part through the home visitation as part of the Healthy Family program, and in part through literacy programming aimed at both increasing intergenerational literacy and building parenting skills.

Data/research

The Department’s 10-year plan calls for improved monitoring and an evaluation framework for early learning programs.³⁸⁷ Specific proposed indicators include the Early Development Index.³⁸⁸

Nova Scotia

Responsible department(s)

The Community Services Department has primary responsibility for early child development. A new section, Family and Youth Services, was created in 2007 to lead a cross-departmental initiative described in greater detail below.³⁸⁹ In addition to Education Department initiatives outlined below, the Department of Health Promotion and Protection has appointed an Early Childhood Development Co-ordinator.

³⁸⁶ *Building on Our Success*, pp. 32-33.

³⁸⁷ *Building on Our Success*, p. 32.

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 90.

³⁸⁹ Information on Nova Scotia [NS] is taken from “Nova Scotia [NS]: Recent Developments in Child Care and Other Early Childhood Education and Care Services - 2006/07 & 2007/08,” attached to an email from Kerry Deagle, Senior Policy Analyst, Federal Provincial Social Initiatives Unit, Nova Scotia Department of Community Services, dated 27 May 2008, unless otherwise cited.

Links with education

In 2008, a position of Early Learning Coordinator was created within the Department of Education, specifically to act as a link with other departments serving young children. The creation of this position was also an “expression of the Department’s interest in linking school-based and community-based programming for young children and their families.”³⁹⁰

Curriculum

Nova Scotia does not have a province-wide curriculum for early childhood learning. The Department of Education approves the curriculum for post-secondary programs including ECE educator training.

Framework/strategy

Nova Scotia’s 10-year Nova Scotia’s Early Learning and Child Care Plan was approved in 2006, with a stated goal to spend \$130 million, create 1,000 more full-day licensed child care spaces, and to increase the number of portable subsidies to make child care available to 550 more low-income parents.³⁹¹ More recent announcements have put the spending associated with the plan at \$200 million,³⁹² and 500 of the 1,000 spaces were expected to be in operation by the end of 2008.

In *Our Kids Are Worth It: Strategy for Children and Youth*, released in December 2007, the Government of Nova Scotia committed to building a strong foundation for children and youth, including a poverty reduction strategy, an early learning and child care plan (already in place, as noted above), and family resource centres.³⁹³

In December 2007, the Government appointed a Poverty Reduction Strategy Working Group, which reported in June 2008. This report included four recommendations to the provincial government directly related to early childhood development and learning: increase supports to families during early years and to enhance child development; flexible child care options with portable spaces and

³⁹⁰ Ibid.

³⁹¹ NS Department of Community Services, *Early Learning & Child Care Plan*, May 2006. Accessed from http://www.gov.ns.ca/coms/families/provider/documents/ELCC_Plan.pdf 6 August 2008.

³⁹² NS Department of Community Services, “Education Funding for Nova Scotia Child Care Workers,” News Releases, 8 July 2008. Accessed from <http://www.gov.ns.ca/news/details.asp?id=20080708002> 6 August 2008.

³⁹³ Government of NS, *Our Kids Are Worth It: Strategy for Children and Youth*, 2007, p. 7.

services that meet the needs of shift and seasonal workers; continued creation of spaces for infants and children with special needs; and provincial government advocacy for a National Child Care Strategy, with recognition of the need for “quality, universal, accessible, developmentally appropriate child care.”³⁹⁴ The government’s Poverty Reduction Strategy interdepartmental committee began meeting in July to develop a poverty reduction strategy in response to the Working Group’s recommendations, which is expected in 2009.

Access/inclusion

Affordability has been addressed with enhancements to the Child Care Subsidy Program on 1 April 2008, which lowered fees paid by parents, increased asset limits for families claiming subsidies, and expanding income eligibility ranges, thereby increasing access. Approximately 3,350 subsidies are provided for children to participate in licensed child care programs. The government planned to add subsidies for 300 more spaces over the next two years.

A new Supported Child Care Grant was launched in April 2008, to provide “a stable source of funding to assist in the creation of new; or the enhancement of existing, inclusive child care programs for children with special needs.”³⁹⁵ This program is available to all licensed providers – whether in centres or within family homes. Approximately \$3.1million was allocated for these grants in 2008-09.

The government also offers an Early Intervention Program that delivers “family centred services to children with special needs, from birth to when they enter school.”³⁹⁶ The programs provide consultation, information, support and services designed to meet the individual needs of the child and family, with the goal of creative positive outcomes for children with special needs.

The Nova Scotia government is also a partner in a Tri-Partite Forum, along with the federal government, and the Mi'kmaq; its Education Committee included the promotion of early childhood development in

³⁹⁴ Poverty Reduction Strategy Working Group, “Report of the Poverty Reduction Working Group,” 30 June 2008, p. 36. Accessed from http://www.gov.ns.ca/coms/specials/poverty/documents/Poverty_Reduction_Working_Group_Report.pdf 6 August 2008.

³⁹⁵ Deagle (2008).

³⁹⁶ NS Department of Community Services, “Early Intervention Program Information.” Accessed from <http://www.gov.ns.ca/coms/families/childcare/EarlyInterventionPrograms.html> 6 August 2008.

Mi'kmaw communities among its 2007-08 work plan goals.³⁹⁷ The Forum also has a Child Care Facilities and Licensing Agreement Sub-Committee responsible for the development of on-reserve child care as part of the federal First Nations/Inuit Child Care Initiative.³⁹⁸ As of 2006, there were 13 on-reserve child care centres, which provided 248 spaces.

Francophone families and service providers benefit from a French-language early childhood development support site, one of several across the province that have become the central providers of resources and tools for service providers, families and other stakeholders.

Funding levels

As noted above, Nova Scotia's 10-year plan included the intention to add 1,000 new licensed child care spaces.

Funding to licensed providers in 2007-08 in centres and in family homes included one-time grants to create or enhance outdoor play space (consistent with one of the OECD's recommendations). In addition, licensed centres were eligible in 2007-08 for a one-time grant to enhance or improve their existing programs.

All licensed providers were eligible for two different loans: expansion loans to expand their capacity or replace their facilities, and repair and renovation loans. Finally, an ongoing Child Care Operating Grant also covers some general operating costs.

Program design

Licensed care is provided in child care centres. Centres may provide full- or part-day services, and cater to infants, toddlers, and pre-schoolers, and school aged children to age 12.

The Family Home Day Care Program gives parents access to monitored services in a home setting. It is a voluntary program offered to in-home care providers to reduce their isolation, provide them with professional support and help them enhance their services. The program is designed to provide healthy, safe and appropriate environments for young children who are being cared for in private homes across Nova Scotia. Family Home Day Care agencies, licensed

³⁹⁷ Mi'kmaq - Nova Scotia - Canada Tripartite Forum, "Education Committee." Accessed from <http://www.tripartiteforum.com/education.htm> 6 August 2008.

³⁹⁸ Martha Friendly, Jane Beach, Carolyn Ferns, Michelle Turiano, *ECE in Canada 2006*, 7th edition, Childcare Resource and Research Unit (CRRU), June 2007, p. 37.

by the province, approve, manage and support individual providers offering child care in their own homes. Each agency must hire a family home consultant, whose responsibility is to visit and work with individual providers, "to promote safe environments for children and promote early childhood development." Home-based care is expected to provide flexible hours and to increase the availability of child care in rural areas.

In addition, private home-based care can be provided without being licensed for groups of fewer than six children aged 5 or less, or groups of eight children of school-age, including the caregiver's own children.

"Grade Primary" is for children who turn 5 before the end of the calendar year in which they enter.

Human resources

A two-year recruitment and retention strategy launched in 2008 is intended to "develop and implement strategies to encourage people to enter the child care workforce; and to develop and implement strategies to retain current staff of the child care workforce."³⁹⁹

Under this strategy, the Early Childhood Education Assistance Program was launched in April 2008 "to enhance the ability of child care centres to recruit and retain staff by providing financial support to individuals interested in pursuing a career in ECE."⁴⁰⁰ Approximately \$500,000 has been allocated for this program in 2008-09, to provide up to \$5,000 per year to repay student loans in return for work in a licensed child care facility.

Also under this strategy, the government recently announced a continuing education program, to reimburse full-time staff in licensed centres or family home agencies for courses taken as a part-time student in appropriate courses.⁴⁰¹

Further, the Early Childhood Education Training Initiative, launched in 2002, has provided grants to educational and associated institutions "for in-service or professional development training of early childhood education staff currently working in the fields of child care, early

³⁹⁹ NS Department of Community Services, "Recruitment & Retention of Child Care Staff." Accessed from <http://www.gov.ns.ca/coms/families/provider/RecruitmentRetention.html> 6 August 2008.

⁴⁰⁰ Deagle (2008).

⁴⁰¹ NS Department of Community Services (2008), "Education Funding."

intervention, family home child care, family resource centres and other related fields."⁴⁰² This initiative has also funded the development of an on-line version of the ECE diploma program and bursaries to complete education in ECE.

Funding through the Stabilization Grant, a wage-enhancement grant provided to child care staff employed in licensed full day child care facilities, was increased in 2007-2008. The increase provided a salary increment of \$500 for staff with an ECE diploma or degree, \$200 for staff considered equivalent to trained; and \$100 for staff with minimal or no training. The funding for the Stabilization Grant in 2007-2008 was \$4.5 million.

In addition, the Child Care Operating Grant cited above is intended in part to support salaries and benefits and encourage people to become and remain child-care staff in licensed centres.

Parenting programs

Three pilot projects are included in the strategy for children and youth: the Parenting Journey program, a pilot to extend home visits to families needing additional support until a child reaches 16 years of age; a Wrap-Around pilot providing integrated services to families drawing on expertise and services from the Education, Justice, Mental Health, and Community Services departments; and A Place to Belong pilot providing "intervention-based after-school programs for vulnerable children and youth."⁴⁰³

In addition, the government supports more than 40 family resource centres which offer more than 750 programs across the province. Their services include parent and caregiver education.⁴⁰⁴

The Department of Health Promotion and Protection operates the Healthy Beginnings Enhanced Home Visiting program. Funding transferred under the federal Early Childhood Development Initiative has been used by Public Health Services to offer home visiting support to families facing challenges for the first three years of their child's life. According to a government brochure, the program "promotes healthy

⁴⁰² NS Department of Community Services, *Nova Scotia's Early Childhood Development Initiative & Multilateral Framework on Early Learning & Child Care Annual Report 2003 - 2004*, February 2005, p. 26. Accessed from http://www.gov.ns.ca/coms/families/documents/ECD_Annual_Report.pdf 6 August 2008.

⁴⁰³ Deagle (2008).

⁴⁰⁴ Government of Nova Scotia (2007), p. 21.

child development, builds parenting skills and capacity, enhances parent-child interaction, and connects the family to community resources by identifying families facing challenges early on and providing intense, focused home visiting for the first three years of their child's life."⁴⁰⁵ The program is offered in all Nova Scotia communities of Nova Scotia, with almost 600 families enrolled in the program in May 2008.

Nunavut

Responsible department(s)

The Department of Education has primary responsibility for early childhood learning in Nunavut.

Links with education

In addition to its responsibility for early childhood learning, the Department of Education supports Nunavut's Promise to Children and Youth, which links the four departments with a children and youth mandate – Education; Health and Social Services; Justice; and Culture, Language, Elders and Youth. Its goals are to "streamline policies, programs and services for children and youth across government."⁴⁰⁶ Among four priorities established for 2005-2006 by this committee was parenting and early childhood development.

A recent report prepared for Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) identified the integration of education and child care as a "current trend,"

Framework/strategy

Nunavut is working towards an integrated delivery system, with the following five priorities: The following strategic priorities were identified as integral to the development of a system-wide approach to early childhood development in Nunavut: a comprehensive home visiting program; stable and improved child care system; increased parenting and family supports, especially parents of children with special needs; a coordinated system of programs that focus on Inuit cultural and language including through language nests and Head Start

⁴⁰⁵ Government of Nova Scotia, "Programs and Services for Children Youth, and Families," June 2007. Accessed from http://www.gov.ns.ca/coms/families/documents/cyf_resources.pdf 6 August 2008.

⁴⁰⁶ Canadian School Health Knowledge Network, "School Nutrition Policies," *Knowledge Matters*, Volume 1, No 10, 2007. Accessed from http://www.safehealthyschools.org/shreport_apr9.pdf 29 July 2008.

programs; and early screening, identification and intervention with respect to developmental issues.⁴⁰⁷

As part of its Promise to Children and Youth, the government has developed a work plan that “focuses on a five-year strategy for children and youth aimed at assessing what exists, identifying needs, identifying funding sources and looking at the gaps and barriers and taking action to facilitate effective community-based programs.”⁴⁰⁸

Curriculum

An Elders’ Committee has been involved in the development of a curriculum for kindergarten, to ensure that the curriculum reflects traditional learning and teaching and addresses the need for a strong language and cultural component that is based on Inuit values and beliefs.⁴⁰⁹

Access/inclusion

Financial access is assisted by Daycare Subsidies for parents aged 18 years or older who are employed or studying; these subsidies, in 2005, ranged from \$500 monthly for unlicensed care, to \$600 monthly for licensed family care, and \$700 monthly for licensed centre-based care.⁴¹⁰ For parents aged 17 or younger, a subsidy may be provided through the Young Parents Stay Learning program.

Access for children with special needs is provided through Supportive Child Services, which provides funding for individual children who need intensive support or assistance; this can include supported child care, and supports to allow children to attend centre-based child care programs. This is funded through the Healthy Children initiative, described in more detail below.⁴¹¹

⁴⁰⁷ Nunavut Department of Education, *Nunavut 2004-2007 Early Childhood Development Update Report/Early Learning & Child Care Update Report, 2007* Accessed from <http://www.gov.nu.ca/education/eng/pubdoc/2004-2007%20-%20English%20-%20ECD%20Update%20Report.pdf> 15 August 2008.

⁴⁰⁸ Nunavut Department of Education and Department of Health and Social Services, *Early Childhood Development Update Report and Early Learning & Child Care Update Report 2003/2004, 2004*, pp. 9-10. Accessed from http://www.gov.nu.ca/education/eng/pubdoc/ECD_UpRep_0304.pdf 15 August 2008.

⁴⁰⁹ Nunavut Department of Education (2007), p. 20.

⁴¹⁰ Nunavut Department of Education, “Daycare Subsidy Program,” 2005, p. 2. Accessed from http://www.gov.nu.ca/education/eng/is/D_Care_Sub_bro_Aug05.pdf 29 July 2008.

⁴¹¹ Nunavut Department of Education, “Early Childhood Program.” Accessed from <http://www.gov.nu.ca/education/eng/echild/index.htm> 15 August 2008.

Access to child care for young parents who wish to complete their high school education is available through Young Parents Stay Learning, a parental subsidy available to parents under the age of 18 who place their children in licensed care.⁴¹²

Funding levels

The Department of Education provides start-up and annual operating funding to non-profit licensed childcare facilities and family day homes. An Inuit-specific accord with respect to the Aboriginal Human Resources Development Strategy was signed in November 2007. At that time, HRSDC Minister Monte Solberg, committed to “the creation and maintenance of child care spaces under the First Nation and Inuit Child Care Initiative.”⁴¹³

The Nunavut government also funds a Healthy Children Initiative, with its vision of “healthy children born to healthy parents, growing up in strong and supportive families in caring communities.” It provides funds for community initiatives, for “for the enhancement or development of early childhood intervention programs and services for children 0 to 6 years of age and their families.”⁴¹⁴

Parenting programs

Among four priorities established for 2005-2006 by the interdepartmental committee described above was parenting and early childhood development.⁴¹⁵ This was consistent with emphasis placed on parenting skills and programs by Inuit women, in policy documents focusing on strengthening Inuit families.⁴¹⁶

If a parent seeks support from Nunavut’s Department of Health and Social Services, a child protection worker can assess the needs of a

⁴¹² Nunavut Department of Education (2005), p. 1.

⁴¹³ “Minister Solberg speaks with Ms. Mary Simon, President of the Inuit Tapiriit Kanatami after the signing the Inuit Accord on Human Resources Development,” November 26, 2007. Accessed from <http://www.montesolberg.ca/EN/3101/63541> 15 August 2008.

⁴¹⁴ Ibid.

⁴¹⁵ Nunavut Department of Education (2007), pp. 19-20.

⁴¹⁶ Pauktuutit Inuit Women of Canada, “Strengthening Families - Midwifery, ECD, FASD,” Issue paper prepared for National Aboriginal Women’s Summit – Strong Women, Strong Communities, June 2007. Accessed from <http://www.laa.gov.nl.ca/laa/naws/pdf/NAWSIssuePaperFamilies.pdf> 15 August 2008.

child and family, and enter into a voluntary agreement to provide services including parenting programs.⁴¹⁷

Ontario

Responsible department(s)

The Ministry of Children and Youth Services was created in 2003 to bring together “programs for children and youth from across the Ministries of Community and Social Services, Health and Long-Term Care, and Community Safety and Correctional Services.”⁴¹⁸ The services funded or provided by the department include early identification and intervention services for young children and their families; licensed child care; and interventions and supports to children with special needs, including autism.⁴¹⁹

Links with education

The Government of Ontario has two major strategies in place supporting the best possible potential of children and youth. The Ministry of Education is a “key partner” in one of these, the Best Start Initiative, as well as being a partner on the Expert Panel that developed the new Early Learning Framework.⁴²⁰ Both the initiative and the framework are described in more detail below.

In addition, Ontario’s Best Start plan builds on a long-term provincial practice of locating child care in schools.⁴²¹ Over 22,000 child care spaces were developed under the strategy. A capital program continues to dedicate space for child care and other family support programs in newly built schools. The Ontario government made good on an election commitment in November 2007 by appointing an early

⁴¹⁷ Pamela Gough, “Nunavut’s child welfare system,” *Centres of Excellence for Child Well-Being: Child Welfare*, 2007, p. 6. Accessed from <http://www.cecw-cepb.ca/files/file/en/NUchildwelfaresystem55E.pdf> 15 August 2008.

⁴¹⁸ Ontario Ministry of Children and Youth Services (MCYS), *Realizing Potential: Our Children, Our Youth, Our Future -- Ministry of Children and Youth Services Strategic Framework 2008-2012*, 2008., p. 2. Accessed from <http://www.gov.on.ca/children/english/ministry/strategic/index.html> 6 August 2008.

⁴¹⁹ Ibid.

⁴²⁰ Child Care Advocacy Association of Canada (CCAAC), “Pedagogy, Policy, and Quality: A Vision for Early Learning and Child Care in Canada,” 2007, p. 18.

⁴²¹ Ontario MCYS, “Schools First Policy and Best Start,” p.1. Accessed from <http://www.region.peel.on.ca/childcar/best-start/pdfs/req-infracstructure/app-c-schools-first-policy.pdf> 7 July 2008.

learning advisor and allocating funding for full day learning for 4- and 5-year olds, starting in 2010.⁴²²

Framework/Strategy

As noted above, there are two strategies that include elements related to early childhood development and care (ECEC): a four-year strategic framework for the Ontario Ministry of Children and Youth Services (MCYS), launched in spring of 2008, and a Best Start Initiative, with a 10-year strategy that began in 2004.

Best Start was launched as a government-wide priority, as “a comprehensive and ambitious early learning and care strategy that requires different ministries to work together to address the factors that put young children at risk, and to create communities that support healthy child development and learning.”⁴²³ It focused on early learning and child care services and healthy development for newborns and young children,⁴²⁴ and involves community partners, including school boards, public health units, municipalities, and child care and children's services providers.⁴²⁵

The Ministry's strategic plan is based on core principles for services that are: child- and family-centred, community-driven and situated; strength-based; integrated and collaborative, developmentally appropriate and individualized, socially inclusive, evidence-based, outcomes-based, and broad-based.⁴²⁶ Several of these overlap with principles and recommendations from the OECD.

Curriculum

In 2006, an Expert Panel on Early Learning, appointed by the Ontario MCYS, published *Early Learning for Every Child Today: A framework for Ontario early childhood settings*. This document is intended to be “a guide for curriculum in Ontario's early childhood settings,” including child care centres, regulated home child care, nursery schools,

⁴²² Ontario Office of the Premier, “McGuinty Government Moves Forward on Full-day Learning for Four- and Five-Year-Olds,” News Release, November 27, 2007. Accessed from www.premier.gov.on.ca/news/Product.asp?ProductID=1782&Lang=EN July 15, 2008.

⁴²³ Ontario MCYS, “Introduction”. Accessed from <http://webdox.msdsb.net/dox/Program%20Specific%20Information/Childrens%20Services/Best%20Start/What%20is%20Best%20Start.pdf> 7 July 2008.

⁴²⁴ Ontario MCYS, “About Ontario's Best Start.” Accessed from <http://www.gov.on.ca/children/english/programs/beststart/index.html> 6 August 2008.

⁴²⁵ Ibid.

⁴²⁶ Ontario MCYS (2008), p. 3.

kindergarten, family resource programs, parenting centres, and virtually all facilities and programs related to early child development. The curriculum is not mandatory.⁴²⁷

Based on broad research by experts, it was based on principles that include:

- early child development as the foundation for lifelong learning, behaviour and health;
- the importance of partnerships with families and communities;
- demonstrated respect for diversity, equity and inclusion;
- a planned curriculum to support early learning;
- play as a means to early learning; and
- knowledgeable and responsive early childhood practitioners.⁴²⁸

Access/inclusion

Of 35,000 spaces added from 2003-2004 to 2006-2007,⁴²⁹ 325 culturally-appropriate spaces for Aboriginal children living off-reserve⁴³⁰ were created in 14 communities.⁴³¹

In July 2008, the Ontario government announced that it would help with the costs of child care for some 3,000 additional children, with a new \$25 million investment. Of that, \$23 million will take the form of financial assistance for subsidies in licensed care. Eligibility for the assistance is based on net family income, with families with net income below \$20,000 receiving full child care assistance, while families with a net income of \$40,000 will receive subsidies that will reduce their costs to \$8 per day.

The remaining \$2 million investment was to create new child care spaces in French-language schools.⁴³²

⁴²⁷ Best Start Expert Panel on Early Learning, *Early Learning for Every Child Today: A framework for Ontario early childhood settings*, 2006. Accessed from http://www.gov.on.ca/children/graphics/stel02_183342.pdf 6 August 2008.

⁴²⁸ Ibid., pp. 8-18.

⁴²⁹ Ontario MCYS, *Ontario Ministry of Children and Youth Service Results-based Plan Briefing Book 2008-09*, p.17. Accessed from <http://www.gov.on.ca/children/graphics/247796.pdf> July 15, 2008.

⁴³⁰ Ibid.

⁴³¹ Ibid., p. 31.

⁴³² Ontario MCYS, "Increasing access to high quality child care", News Release, 9 July 2008. Accessed from <http://www.gov.on.ca/children/static/247853.html> July 15, 2008.

Funding levels

More than 35,000 licensed child care spaces were added from 2003-2004 to 2006-2007.⁴³³ In July 2007, the provincial government announced funding for 7,000 licensed child care spaces.⁴³⁴

Program design

In Ontario, all child care providers, including those in family homes, must be licensed if they provide care for more than five unrelated children under the age of 10.⁴³⁵ Licensed child care includes child care centres, nursery schools, full-day and extended-day care, and before- and after-school programs.⁴³⁶

Child care is administered, and partly funded, by local governments in Ontario. Created in 2000, 47 Consolidated Municipal Service Managers (CMSMs) and District Social Services Administration Boards (DSSABs) have been "service system managers for child care." They have planned and managed child care services locally, and have been expected to provide 20% of some costs associated with child care, including fee subsidies, wage subsidies, special needs funding and resource centres, and half of associated administrative costs. At the same time, they have been expected to comply with the laws, regulations, and policies of the provincial government.⁴³⁷ In addition, they have been required to develop and submit a child care service plan,⁴³⁸ developed in collaboration with parents and other community stakeholders.⁴³⁹

On 27 November 2007, Premier McGuinty announced the appointment of Dr. Charles Pascal as Special Advisor on Early Learning to the

⁴³³ Ontario MCYS, *Ontario Ministry of Children and Youth Service Results-based Plan Briefing Book 2008-09*, p. 17. Accessed from

<http://www.gov.on.ca/children/graphics/247796.pdf> July 15, 2008.

⁴³⁴ Ontario MCYS, "McGuinty Government Strengthens Ontario's Child Care System," News release, 5 July 2007. Accessed from <http://ogov.newswire.ca/ontario/GPOE/2007/07/05/c3977.html?lmatch=&lang=e.html> July 15, 2008.

⁴³⁵ Ontario MCYS, "About child care in Ontario." Accessed from <http://www.premier.gov.on.ca/news/Product.asp?ProductID=1782&Lang=EN> 15 July 2008.

⁴³⁶ Ibid.

⁴³⁷ Government of Ontario, *Ontario's Investments in Early Childhood Development Early Learning and Child Care: 2005/2006 Annual Report*, p. 25.

⁴³⁸ City of Toronto, "2005 - 2009 Child Care Service Plan," 2005, p. 1. Accessed from <http://www.toronto.ca/children/pdf/splan05.pdf> 15 July 2008.

⁴³⁹ Rianne Mahon and Jane Jenson, *Learning From Each Other: Early Learning and Child Care Experiences in Canadian Cities*, City of Toronto, 2006, p.21. Accessed from <http://www.toronto.ca/children/pdf/elresearchreport.pdf> 3 July 2008.

Premier. Dr. Pascal is widely recognized as a leading expert in early childhood education. He is expected to report back to the Premier in the spring of 2009 with recommendations on how to implement full-day learning for four- and five-year-olds.⁴⁴⁰

Human resources

In 2007, the Ontario government announced the creation of a "first-of-its-kind in Canada regulatory College of Early Childhood Educators," to "maintain professional standards of practice among child care practitioners."⁴⁴¹ Among its activities would be setting standards of professional practice and ethics "that demonstrate respect for diversity and sensitivity to multiculturalism," the establishment of requirements for professional qualifications, and the creation of a public complaints process.⁴⁴² Additional support would include support for upgrading qualifications toward a diploma through grants for tuition and associated costs.⁴⁴³

In 2007-2008, the Ontario government also provided \$24.8 million for an average wage increase of approximately 3% for more than 30,000 child care workers,⁴⁴⁴ and \$2 million for improved access to training for supervisors and directors.⁴⁴⁵

Parenting programs

One of the priority reforms in the department's strategic plan is to "build family capacity to foster better outcomes."⁴⁴⁶ More specifically,

⁴⁴⁰ Ontario Office of the Premier, "McGuinty Government Moves Forward on Full-day Learning for Four- and Five-Year-Olds," *News Release*, 27 November 2008. Accessed from <http://www.premier.gov.on.ca/news/Product.asp?ProductID=1782&Lang=EN> 17 September 2008.

⁴⁴¹ Ontario MCYS, "McGuinty Government Strengthens Ontario's Child Care System," News release, 5 July 2007. Accessed from <http://ogov.newswire.ca/ontario/GPOE/2007/07/05/c3977.html?lmatch=&lang=e.html> 15 July 2008.

⁴⁴² Ontario MCYS, "College of Early Childhood Educators." Accessed from http://www.gov.on.ca/children/english/news/facts/STEL02_186781.html 15 July 2008.

⁴⁴³ Ibid.

⁴⁴⁴ Ontario MCYS, *Ontario Ministry of Children and Youth Service Results-based Plan Briefing Book 2008-09*, p.31. Accessed from <http://www.gov.on.ca/children/graphics/247796.pdf> 15 July 2008.

⁴⁴⁵ Ontario MCYS, "Ontario's Best Start Plan", Backgrounder, July 5, 2007. Accessed from http://www.gov.on.ca/children/english/news/backgrounders/STEL02_184667.html 15 July 2008.

⁴⁴⁶ Ontario MCYS, *Realizing Potential: Our Children, Our Youth, Our Future -- Ministry of Children and Youth Services Strategic Framework 2008-2012*, 2008, p. 11. Accessed from

the department recognizes that contribution of parents and families to resilience in children, which requires building skills to “provide nurturing, developmentally optimal environments; and successfully respond to key challenges.”⁴⁴⁷

Parents of young children can already access supports, often in the same location as child care services, in Ontario Early Years Centres. The programs, offered without charge to parents and caregivers of young children, include early learning and literacy programs for parents and children, programs to help parents and caregivers in all aspects of early child development, programs on pregnancy and parenting, links to other early years programs in the community, and outreach activities so all parents can get involved with their local Ontario Early Years Centre.⁴⁴⁸ Local services are provided in more than 103 centres across the province.⁴⁴⁹

Young parents, aged 16 to 21, who receive benefits through Ontario Works are eligible to participate in the “Learning Earning and Parenting (LEAP) program.”⁴⁵⁰ Participation is mandatory for parents aged 16 and 17, and voluntary for parents aged 18 to 21 who have not completed high school. Its goals are to help young parents complete their education, improve parenting skills, and search for jobs.

Research/data

An initiative on outcome measures for children up to age 6 in Ontario has a particular focus on their readiness to learn as they enter first grade.

In 2005-2006, the Ontario government funded the Offord Centre for Child Studies at McMaster University for on-going development and

<http://www.gov.on.ca/children/english/ministry/strategic/index.html> 15 July 2008.

⁴⁴⁷ Ibid.

⁴⁴⁸ “What is an Ontario Early Years Centre?” from Ontario Ministry of Children and Youth Services website. Accessed from

http://www.gov.on.ca/children/oeyc/en/questions/STEL02_167710.html 15 July 2008.

⁴⁴⁹ Ontario Ministry of Children and Youth Services, *Ontario Ministry of Children and Youth Service Results-based Plan Briefing Book 2008-09*, p. 8. Accessed from <http://www.gov.on.ca/children/graphics/247796.pdf> 15 July 2008.

⁴⁵⁰ Information about this program is taken from Government of Ontario, *Ontario’s Investments in Early Childhood Development Early Learning and Child Care: 2005/2006 Annual Report*, p. 14.

analysis of the Early Development Instrument (EDI)⁴⁵¹ and support to communities. More than 46,000 Senior Kindergarten children participated in EDI data collection. In addition, in that year, the provincial government supported training staff in analysis and use of these data in planning children's services.⁴⁵²

Prince Edward Island

Responsible department

The Early Childhood Services Unit and all associated staff have been moved into the new Department of Education and Early Childhood Development, as announced in the Throne Speech, in April 2008.⁴⁵³

A Healthy Child Development Strategy was released by the Province of PEI in November 2000 with a focus on children of prenatal period to early school years. The goals of the strategy are to improve outcomes for children in the areas of good health, safety and security, success at learning, and social engagement and responsibility.

In November 2000, the Premier's Council on Healthy Child Development was also established. The Council's role is to advise the Premier on issues affecting young children in PEI, host an annual Think Tank on children's issues, monitor the implementation and progress of the Healthy Child Development Strategy, and participate in and promote public education on the importance of the early years.

A broad, inter-sectoral group, the Children's Secretariat, was also formed at this time, and includes community and government representatives. It works as a collective voice to improve outcomes for PEI children.

The lead Department for the Healthy Child Development Strategy is the Department of Education and Early Childhood Development, and involves other departments, including Social Services and Seniors; Office of the Attorney General; Communities, Cultural Affairs and Labour; Environment, Energy and Forestry; and Health.

⁴⁵¹ More information on EDI is provided in the research/data section of the main report.

⁴⁵² Government of Ontario, *Ontario's Investments in Early Childhood Development Early Learning and Child Care: 2005/2006 Annual Report*, p. 22.

⁴⁵³ Legislative Assembly of Prince Edward Island (PEI), "Speech from the Throne," 4 April 2008, Accessed from <http://www.assembly.pe.ca/index.php3?number=1013956> 18 August 2008.

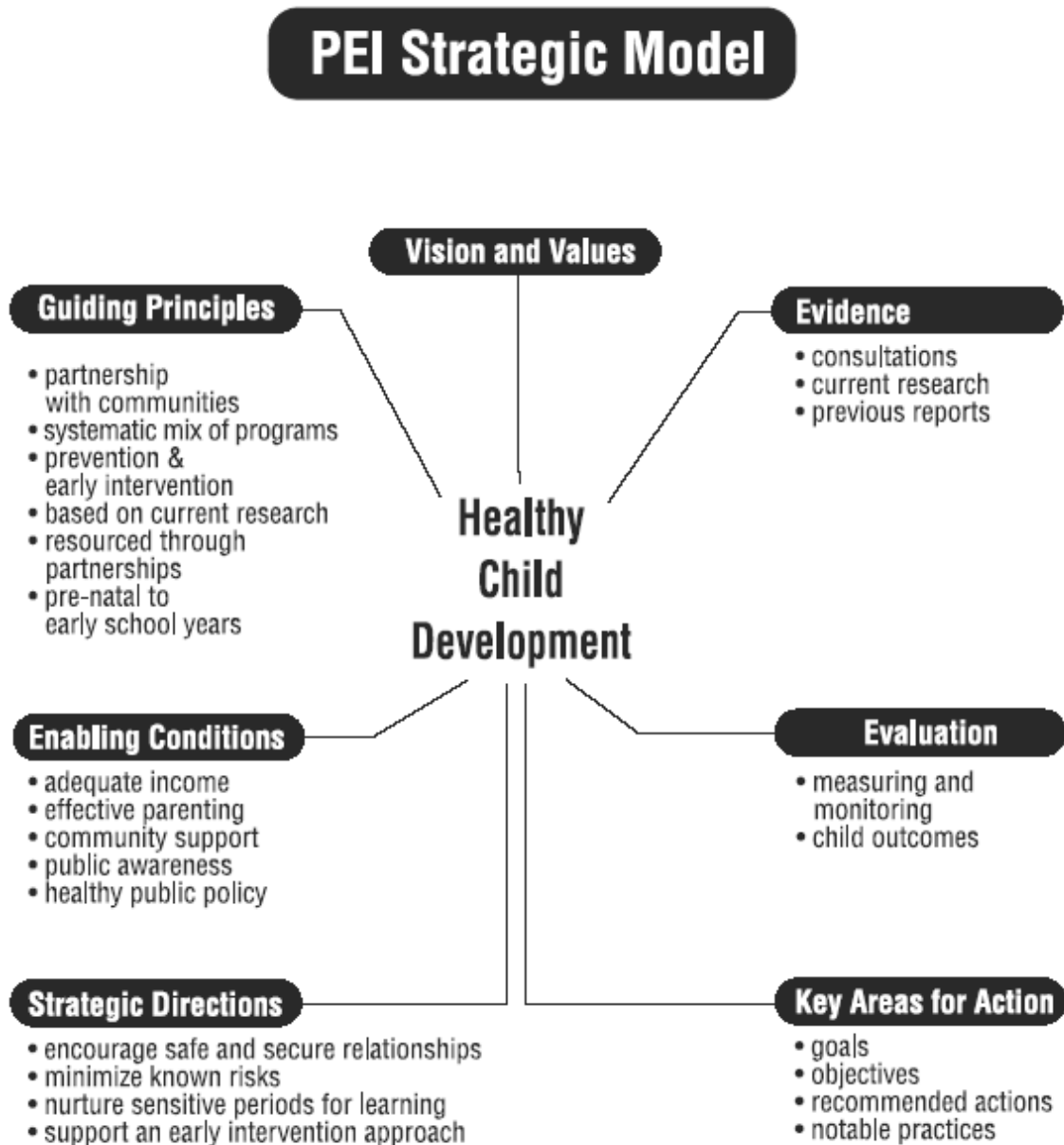
Links with education

As noted above, ECEC is based in a department that combines early learning and education.

Framework/strategy

Starting in 2000, the PEI government brought together several departments and outside experts to develop a Healthy Child Development Strategy, represented graphically below.

Figure 9 – PEI Strategic Model



Access/inclusion⁴⁵⁴

Six Francophone early childhood centres are located across the province to provide early learning and child care opportunities for Francophone children and families.

An Aboriginal Head Start Program opened in Spring 2008 in Charlottetown, to provide early childhood development programming for Aboriginal children off reserve.

Affordability is addressed through a child care subsidy program, designed to assist low and middle income families with the cost of child care. This program is delivered by the Department of Social Services and Seniors. Subsidy is available when a family demonstrates a need for child care services. It pays for all or part of the cost based on a family's annual net income and family size using income thresholds. As outlined in the table below, the income thresholds were increased in April 2007, to allow more families to qualify for subsidy.

In 2006-2007, child care subsidy was provided for over 2,200 children and 1,400 families.⁴⁵⁵ 36% of children in licensed child care programs in PEI are accessing the Child Care Subsidy Program to pay for their fees.

Figure 10 – PEI child care subsidy thresholds⁴⁵⁶

	Old income thresholds	New income thresholds, 1 April 2007
One parent, one child	\$13,400 - \$25,440	\$15,400 - \$27,440
Two parents, two children	\$19,200 - \$51,040	\$21,200 - \$53,040

Special Needs Grants are provided by the Department of Education and Early Childhood Development to licensed early childhood centres to support children with various special needs (children with medical needs, developmental delays, in care of province, family violence situations, severe behavioural issues, etc.) to attend early childhood centres, with specialized guidance/support.

⁴⁵⁴ Information on PEI programs was provided by Shauna Sullivan Curley, Q.C., Deputy Minister of Education and Early Childhood Development, attached to electronic correspondence, 15 September 2008, unless otherwise indicated.

⁴⁵⁵ PEI Premier's Office, "Prince Edward Island Invests in Early Learning for Preschool Children and Families," *Backgrounder*, 15 February 2007. Accessed from <http://www.gov.pe.ca/news/getrelease.php3?number=5032> 19 August 2008.

⁴⁵⁶ PEI Early Childhood Development Association, "Child Care Subsidy Program." Accessed from http://www.ecda.pe.ca/subsidy_information.cfm 19 August 2008.

Finally, the department has an early childhood resource team that works with early childhood development centres across PEI to assist in professional development, program development, inclusion of children with special needs, and to achieve high standards of excellence in meeting childcare requirements. An Early Literacy Specialist is being added to the resource team.

Funding levels

In February 2007, the PEI government announced a multi-year "strategic investment" in early learning, with four components: improved access and affordability for child care programs, quality child care and early learning environments, an information campaign targeted to parents, and research and evaluation.

Better access and affordability included the increase in thresholds for subsidies, described above and an enhanced grant for centres that provided infant care. In December 2005, licensed centres providing care for infants received grants that increased from an annual \$250 per centre, to an annual contribution of \$500 per infant space per centre. Since that time, the number of infants in licensed care has increased by 140%.

Others – a public information campaign and research funding – are described in more detail below. One, however, committed government to supporting greater stability in licensed care, through "predictable, on-going funding."⁴⁵⁷

Direct funding took four forms: maintenance grants available to licensed full-day centres; a flat-rate grants to licensed part-day programs, home-based care and school-age centres; incentive grants to licensed centres that provide spaces for infants up to 22 months of age, described above; and the special needs grants described above to integrate children with special needs.

In February 2007, maintenance grants were extended to all regulated centres that had been operational for at least six months, increasing funding from 36 to 76 centres, at a cost of \$1 million.

⁴⁵⁷ PEI Premier's Office, "Prince Edward Island Invests in Early Learning for Preschool Children and Families," *News Release*, 15 February 2007. Accessed from <http://www.gov.pe.ca/news/getrelease.php?number=5032> 19 August 2008.

The purpose of the Direct Funding Program is to provide licensed child care facilities with financial support in order to enhance and maintain the quality of the program being offered.

PEI's 2008 budget announcement included funds to expand coverage of the province wide Best Start Home Visiting Program (described in more detail below) to children aged 18 to 24 months.⁴⁵⁸

Program design

PEI has two different classes of licensed facilities. The first, early childhood centres, are centres with a primary focus on early childhood development, "emphasizing age-appropriate activities." These include full- and part-time care for mixed age groups and half-day kindergarten for children aged 5.

The second includes home-based care (located in a private residence, intended to provide less formal care, usually full-day for a mixed age group) and a child care centre for school-aged children (which operates outside school hours), and offers a less structured program of recreation and supervision when schools are not in session.⁴⁵⁹

Parenting programs

There are seven Family Resource Centres (FRC) in PEI, two of which have provincial mandates to provide services to particular populations: Francophones and off-reserve Mi'Kmaq, respectively. These centres are funded through Community Action Program for Children (CAPC), \$1.2 million, and Canada Prenatal Nutrition Program (CPNP), \$535,000. Current contribution agreements expire March 2009.

Best Start Home Visiting Program is a province-wide initiative, involving screening and assessment of families of newborns by Public Health Nursing, and subsequent voluntary participation (recently expanded from 18 months up to 24 months) in a home visiting program by Best Start paraprofessionals employed by the Family Resource Centers.

In addition, funds announced in 2007 were to include a public information campaign highlighting the importance of early years and the role that parents and other care-givers could play in promoting this

⁴⁵⁸ Legislative Assembly of PEI (2008).

⁴⁵⁹ PEI Department of Social Services and Seniors, Parent's Guide to Early Childhood Programs, Revised 2007, p. 5. Accessed from http://www.gov.pe.ca/photos/original/sss_parentguide.pdf 19 August 2008.

development.⁴⁶⁰ Launched in April 2008, the goal of this “made in PEI” social marketing program known as “Take 30 for the Family” is to equip parents and employers with the information and tools they need to help children and families succeed in spending more quality time playing and learning together.

Research/data

As one of five “Understanding the Early Years” sites in the late 1990s, Prince Edward Island had implemented the Early Development Index.⁴⁶¹ The final report on this project was published in 2005, after which funding for this project was discontinued.

In the 2007 multi-year investment strategy announcement, funding was committed to “collect and report data to measure how well our children are doing in areas of development and learning.”⁴⁶² The Early Development Instrument was completed in kindergarten programs across PEI in February and March 2008. As well, the Centre of Education Research at the University of Prince Edward Island is working with the Department of Education and Early Childhood Development to develop a framework for research and evaluation on early childhood development in Prince Edward Island, host a research forum to bring together the research community, government, the early childhood development community, and build capacity for expertise, and resource support to extend the research, assessment and evaluation agenda for the early years.

Quebec

Responsible department(s)

Children aged 0 to 4 years are the responsibility of the Ministère de la Famille et des Aînés (MFA).

Links with education

As in other provinces, the Education Ministry is responsible for kindergarten and the subsequent years; however, in Quebec, the Education Ministry is also responsible for after-school care of children up to the age of 12 years.

⁴⁶⁰ PEI Premier’s Office (2007), News release.

⁴⁶¹ PEI Early Childhood Development Association, “Understanding the Early Years (UEY) - A Community Research Project.” Accessed from <http://www.ecda.pe.ca/uey.cfm> 19 August 2008.

⁴⁶² PEI Office of the Premier (2007), News release.

Curriculum

The Quebec government recently updated its 10-year-old curriculum for early childhood education, outlining the four goals of early childhood learning:

ensure that children receive quality services, serve as a reference for staff in the childcare services, ensure that all educational childcare services apply an adequate program, ensure the consistency of interventions.⁴⁶³

Framework/strategy

Early childhood learning has been a cornerstone of Quebec's Family Policy, introduced in 1997. At that time, Quebec revised its family policy away from sizeable payments to parents on the birth of children, to a multi-pronged approach including a child allowance, maternity/parental leave for employed and self-employed parents, and low-cost child care. This broad policy framework has continued to guide investment.

A new more specific policy framework for families from conception to the time the child reaches 1 year of age has been put in place by the Ministry of Health and Social Services.⁴⁶⁴ This policy document is prescriptive, calling, for example, for every new mother to receive a telephone call within 24 hours of release from hospital, and an in-person visit by a perinatal nurse within 72 hours of her discharge.⁴⁶⁵

In addition, Quebec is the only provincial government to have legislated a poverty-reduction strategy. Passed in 2002, it is "a framework law that includes a *National Strategy to Combat Poverty and Social Exclusion*, a fund to support social initiatives, an "Observatory," and an Advisory Committee on the Prevention of Poverty and Social Exclusion."⁴⁶⁶

⁴⁶³ Quebec, Ministère de la Famille et des Aînés, *Accueillir la petite enfance : Le programme éducatif des services de garde du Québec – Mise à jour, 2007*, p. 7-9. Accessed from http://www.mfa.gouv.qc.ca/publications/pdf/programme_educatif.pdf July 31, 2008.

⁴⁶⁴ Le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, *Politique de périnatalité : Un projet porteur de vie 2008-2018 – Synthèse, 2008*. Accessed from <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2008/08-918-02.pdf> July 31, 2008.

⁴⁶⁵ *Politique de périnatalité*, p. 20.

⁴⁶⁶ Alain Noël, "A Law Against Poverty: Quebec's New Approach to Combating Poverty and Social Exclusion," Background paper, Canadian Policy Research Networks, 2002, p. 1.

Access/inclusion

One analyst described on-going affordability issues, despite the large investments made by the Government, as late as 2006:

the rapid expansion of regulated child care programs maintains inequities between low income and more affluent families in accessing regulated child care spaces. A higher percentage of middle and upper income families are using \$7/day spaces than poorer families. However, the overall rapid expansion has increased access for all income groups - therefore, a higher percentage of children are attending regulated child care programs than were attending previous to the child care funding reforms in the late 1990s.⁴⁶⁷

As noted by this analyst, reduced-rate spaces are not targeted to low-income families, nor are they restricted to parents who are employed or enrolled as students,⁴⁶⁸ as is the case in most provinces.

Children with special needs are accommodated within CPEs, who receive additional one-time funding for equipment, and an on-going supplement to account for additional costs to accommodate these children.⁴⁶⁹ This may have been funded under the 2004-2007 government program entitled *Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins*. This program was seen as a "last resort" to increase equity and to encourage the integration of Quebec children with special needs into mainstream child care services.⁴⁷⁰

The Quebec Government's 10-year perinatal plan includes specific reference to accommodating the cultural differences of recent arrivals

⁴⁶⁷ Gordon Cleveland, et al., "A Review of the State of the Field of Early Childhood Learning and Development in Child Care, Kindergarten and Family Support Programs," University of Toronto, 2006, p. 35.

⁴⁶⁸ Jocelyne Tougas, "Reforming Quebec's Early Childhood Care and Education," Child Care Resources and Research Unit, 2002, p. 8. Accessed from <http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED465458> July 31, 2008.

⁴⁶⁹ City of Toronto, "The Quebec Child Care Model in Ontario Context," staff report prepared for Community Services Committee, 21 October 2005, p. 4. Accessed from http://www.toronto.ca/children/pdf/quebec_model.pdf July 31, 2008.

⁴⁷⁰ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, et ministère de la Santé et des Services sociaux, *Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins : Cadre de référence*, December 2004, p. 1. Accessed from http://www.mfa.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/SG_enfants_handicapés_cadre_reference_2004-2007.pdf July 31, 2008.

to Canada in the planning and delivery of perinatal services,⁴⁷¹ and calls for collaboration with Inuit and First Nations organizations in the design and delivery of services in the James Bay area, and Nunavik in particular.⁴⁷²

The Kativik Regional Government takes full responsibility for child care for 14 Inuit communities in Nunavik, including “funding, licensing and supporting” its 17 child care centres.⁴⁷³ The program combines child care and Head Start, with full time and part-time spaces. Funds come from the Government of Quebec, the First Nations Inuit Child Care Initiative, Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities, parent fees at \$7 per day.⁴⁷⁴ Provincial funding flows through a 23-year block fund from the province to the regional government.⁴⁷⁵ This is under an agreement concerning the Kativik Regional Government overall funding, that came into effect April 1st, 2004 and runs until 2027.⁴⁷⁶ Federal funds flow through usual departmental channels.

Funding levels

Budget 2008 had two commitments directly relevant to early childhood development and learning. The first, a concrete “upstream commitment” addressing child poverty, recommended by the OECD, was the announcement of “a \$400-million fund over 10 years to foster the development of children under age 5 living in poverty, in partnership with the Fondation Lucie et André Chagnon.”⁴⁷⁷ This fund will focus on children under the age of 5, and is intended to work with local communities to “increase early and sustained intervention with children to positively influence their life course from infancy; improve support for parents in various forms and equip them to foster the development of their children.”⁴⁷⁸

The second was a commitment to add 18,000 new subsidized spaces by 2012. Since the budget, the Government has indicated that its first call for proposals, expected to elicit plans for 9,000 units, resulted in proposals for double that number; consequently, the Government has

⁴⁷¹ *Politique de périnatalité*, p. 23.

⁴⁷² *Ibid.* p. 25.

⁴⁷³ Tagataga Inc., *Inuit Early Childhood Education and Care: Present Successes – Promising Directions*, Inuit Tapiriit Kanatami, April 2008, p. 12.

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁷⁶ Information obtained from officers of the Ministère de la Famille et des Aînés du Québec (e-mail dated September 4, 2008).

⁴⁷⁷ Government of Quebec, “Supporting the Family and the Wellbeing of Quebecers,” *2008-2009 Budget: Budget Plan*, March 2008, p. E-3.

⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. E-6.

indicated it will have 18,000 spaces in place by 2010, that is two years ahead of its commitment.⁴⁷⁹ More precisely, the government has announced 9,000 new spaces at the time of the budget and 9,000 other new spaces in July.

In addition, the budget raised the child care expense deduction for parents who did not use the regulated, subsidized, with the stated goal of increasing choices available to parents.

The Quebec government announced that its spending on families had increased by 42% since 2003, with a total annual allocation of \$5.1 billion in 2008-09.⁴⁸⁰ In 2007 alone, the Government said, \$2.1 billion was invested to support more than 870,000 families.⁴⁸¹ For "childhood education services", which includes child care and kindergarten, the increase was from \$ 1.8 million in 2003 to \$2.26 million in 2008.⁴⁸²

Program design

Children between birth and 4 years old are served by Centres de la petite enfance, or CPEs and Service de garde en milieu familial or family child care⁴⁸³ as well as subsidized daycares.⁴⁸⁴ CPEs offer group care and are operated by community boards; at least two-thirds must be parent users or future users.

Family care takes place in the private homes of contractors who may care for a maximum of six children. If the provider is assisted by another adult, nine children are permitted. Until June 2006, family child care providers were part of CPEs. As of June 2006, coordinating offices accredited by the Ministry took over to license, provide support

⁴⁷⁹ Quebec, Ministère de la Famille et des Aînés, "Objectif 2010: 20 000 places". Accessed from <http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-de-garde/operation/presentation/> July 31, 2008.

⁴⁸⁰ Quebec, Ministère de la Famille et des Aînés, "La Ministre Michelle Courchesne souligne le dépôt du projet de loi instituant le Fonds pour le développement des jeunes enfants, " Communiqué, June 17, 2008. Accessed from <http://www.mfa.gouv.qc.ca/ministere/ministre-de-la-famille/galerie-de-photos/communiqués/index.asp?f=juin2008/17.htm> July 31, 2008.

⁴⁸¹ Ibid.

⁴⁸² "Supporting the Family and the Wellbeing of Quebecers," p. E-16.

⁴⁸³ Quebec, Ministère de la Famille et des Aînés, *Accueillir la petite enfance : Le Programme éducatif des services de garde du Québec – Mise à jour, 2007*, p. 5. Accessed from http://www.mfa.gouv.qc.ca/publications/pdf/programme_educatif.pdf July 31, 2008.

⁴⁸⁴ Information obtained from officers of the Ministère de la Famille et des Aînés du Québec (e-mail dated September 4, 2008).

and monitor the application of the standards.⁴⁸⁵ Most home child care coordinating offices were CPEs; some were new free-standing non-profit organizations. There were 165, as of September 2008.⁴⁸⁶

The government's prediction for the 392,000 children under the age of 5 in 2008, was that approximately three-fifths would attend subsidized centre-based care; about one-fifth would be at home in the care of a parent; and the remainder would be in "regular rate" services.⁴⁸⁷

Human resources

The early expansion of the system was hampered by a shortage of qualified educators. The province responded with an aggressive recruitment campaign, innovative in-service staff training, and, new funding for training institutions. Pushed by the unions, the province followed up with pensions, benefits, a substantial wage boost and a province-wide salary scale that has kept the Quebec plan on track.⁴⁸⁸

The 2008-08 Budget added to prior initiatives with an annual 2% increase in the salaries of child care staff.

Parenting programs

The first important program for parents is the province's parental leave program. Quebec's parental benefits include self-employed parents and provide higher levels of income replacements than offered in the rest of Canada. Starting in 2006 parents were offered two payment options: 70% of their average weekly earnings for the first 25 weeks and 55% for the remaining 25 weeks; or 75% of average weekly earnings for a maximum of 40 weeks. The earning threshold is \$52,500, compared to \$39,000 under the federal Employment Insurance program, making maximum payments in Quebec \$757 weekly compared to the \$413 maximum provided elsewhere.

The perinatal 10-year framework includes the following direction for service delivery: "Put in place means to reinforce parents' ability to be proper parents and accompany them every step of their child's

⁴⁸⁵ Rianne Mahon and Jane Jenson, *Learning From Each Other: Early Learning and Child Care Experiences in Canadian Cities*, City of Toronto, 2006, p.18. Accessed from <http://www.toronto.ca/children/pdf/elresearchreport.pdf> July 3, 2008.

⁴⁸⁶ Information obtained from officers of the Ministère de la Famille et des Aînés du Québec (e-mail dated September 4, 2008).

⁴⁸⁷ "Supporting the Family and the Wellbeing of Quebecers," p. E-8.

⁴⁸⁸ Beach et al. (2004).

development."⁴⁸⁹ As this plan was put in place earlier in 2008, information about implementation is not yet available.

In addition, a program of support to young parents, entitled Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance à l'intention des familles vivant en contexte de vulnérabilité, offers intensive support to "young parents with a history of social adjustment problems" from pregnancy through to entry into elementary school. This support includes parenting skills, as well as encouraging further education of young parents.⁴⁹⁰

Saskatchewan⁴⁹¹

Responsible department(s)

The Ministry of Education has responsibility for early learning and child care, pre-kindergarten, kindergarten and early childhood development.

Links with education

Early learning and K to 12 are in different branches within the same department: child care, pre-kindergarten and early childhood development are in the Early Learning and Child Care Branch, while kindergarten is part of the Curriculum and E-Learning Branch.

Curriculum

A new document, *Play and Exploration: Early Learning Program Guide*,⁴⁹² was released in April 2008 for programs serving 3- and 4-year-olds. While this document is not a mandatory curriculum, it is

⁴⁸⁹ *Politique de périnatalité*, p. 21.

⁴⁹⁰ "Programs for Children and Young Parents", Quebec Health Services and Social Services Website. Accessed from http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-en-ligne/guide-programmes-services/fiches/19_4.asp?lang=en&chapitre=19&fiche=4#ProgramofSupporttoYoungParents July 7, 2008.

⁴⁹¹ Information on Saskatchewan's programs and policies is taken from a document attached to private correspondence from Kathy Abernethy, Director, Early Childhood Education, in Early Learning and Child Care, Government of Saskatchewan, dated 5 June 2008.

⁴⁹² Caroline Krentz, *Play and Exploration: Early Learning Program Guide*, Saskatchewan Ministry of Education, 2008. Accessed from <http://www.learning.gov.sk.ca/adx/asp/adxGetMedia.aspx?DocID=1716,213,136,107,81,1,Documents&MediaID=3548&Filename=Complete+ELPG+in+colour.pdf> July 7, 2008.

intended to guide early learning educators.⁴⁹³ A renewed Kindergarten resource will be released in September of 2008.

Access/inclusion

According to a recent assessment by the Canadian Labour Congress, more than three-quarters of mothers are in the labour force, but regulated spaces are available for only 6% of children.⁴⁹⁴

For vulnerable children aged 3 to 4, the Ministry of Education funds pre-kindergarten programs with a qualified teacher who provides programming for children for at least 12 hours weekly. This program began in 1966, in collaboration with school boards with 26 programs; by March 2008, government was supporting 155 such programs.⁴⁹⁵

In addition, the Child Care Inclusion Program⁴⁹⁶ supports families and licensed child care centres, with grants, to include children with diverse or exceptional high special needs. Funding for these programs was increased in 2007-2008.

The program is based on the following principles:

- Every child has the right to be included in a program that is developmentally appropriate.
- When support services and program planning are provided early, they contribute to the optimum development of the child.
- Children benefit when families, child care providers and referring professionals work as a team.
- Families require child care services that meet their unique needs.
- In order to respond to the needs of families of children with diverse needs, child care facilities require support.
- Parents have the right and the responsibility to choose the child care program that is right for their child.

The program provides grants to individuals of up to \$300 per month, with an additional maximum of \$1,500 per month if needed for extensive or one-on-one caregiving is required and the parent is either employed or studying full-time. It also provides grants to child care facilities of up to \$600 per year (or \$1,200 in exceptional

⁴⁹³ Ibid., p. iii.

⁴⁹⁴ "Child Care Report Card: Saskatchewan", Canadian Labour Congress, 2008.

⁴⁹⁵ "Pre Kindergarten Program," Saskatchewan Ministry of Education Website.

Accessed from <http://www.learning.gov.sk.ca/PreK> July 7, 2008.

⁴⁹⁶ "The Child Care Inclusion Program," Saskatchewan Ministry of Education website. Accessed from <http://www.learning.gov.sk.ca/Default.aspx?DN=a6fdb606-d24d-4d2a-97d1-d0c1d93b9fa3> July 14, 2008.

circumstances) to assist with the cost of adapted or specialized equipment necessary; and with the cost of training and the resources necessary at \$100 per year, or \$200 in exceptional circumstances.

In addition, the government funds a Community Solutions Program, to support community organizations for projects "... that promote and support inclusion of children and families with special needs, that support labour force attachment, that are workplace sponsored or that meet the needs of rural or northern communities. Projects must have an attachment to a regulated child care service."⁴⁹⁷

As well, Early Childhood Community Developers across the province work with Aboriginal organizations to support vulnerable families and to facilitate early childhood development for Aboriginal children.

Funding levels

Enhanced resources were allocated to add 36 new pre-kindergarten programs in 2007-2008, and 38 new programs in 2008-09. By September 2008 the Ministry of Education will support a total of 193 programs serving approximately 3,000 children and their families.

In 2007-2008, resources were allocated for new Early Learning and Child Care program initiatives including 1,050 new licensed child care spaces (with 500 more to be funded in 2008-2009); capital funding of \$3,000 per space for new space developments (to be continued in 2008-09); family child care home supports including nutrition grants, increased start-up funding and support for alternate care programs; and one-time Early Learning Environment Grants for purchasing high quality resources to enhance learning for children.

Public funding per regulated space was \$2,614 in 2005, increased from \$2,483 in 2003.⁴⁹⁸

Program design

Saskatchewan regulates child care services offered in centres and in family homes (if more than an established maximum of children including those of the caregiver are cared for). As of March 2006, Saskatchewan regulated 8,712 spaces, of which 6,317 were located in

⁴⁹⁷ Childcare Resource and Research Unit, *Early Childhood Education and Care in Canada • 2006, 2007*, p. 123.

⁴⁹⁸ "Child Care Report Card: Saskatchewan", Canadian Labour Congress, 2008.

child care centres. Of the centre-based spaces, only 25 were for-profit centres, while the others were offered in not-for-profit-run centres.⁴⁹⁹

Human resources

The Saskatchewan government has recognized the importance of qualified staff:

A stable, well-supported workforce has been identified by research as a key component of quality early learning and child care services; since 1996, funding [for child care] has included increasing wage enhancements for child care centre staff... Funding increases to the ECS Grant since 2005 have included a mandatory wage lift requirement.⁵⁰⁰

Earnings for child care staff have increased from an average of \$10.95 per hour in 2001, to \$13.95 per hour for an early childhood educator with a two-year diploma by September 2005.⁵⁰¹ As noted above, further increases have occurred since; a 3% wage lift for workers in centres is being paid in 2007-08, with another 4% increased scheduled for 2008-09.

Half of staff in regulated centres are required to have a one-year certificate in ECE or equivalent.⁵⁰² Education Support Grants were provided in 2007-2008 to assist early childhood educators in licensed child care centres and family child care homes to upgrade their formal early childhood education qualifications. As well, tuition reimbursement increased from \$70 to \$150 per class for students in early childhood education.

Parenting programs

In addition to supports provided through family services and health programs for mothers and children, Saskatchewan funds KidsFirst, "a voluntary program that helps vulnerable families to become the best parents they can be and to have the healthiest children possible. The

⁴⁹⁹ Childcare Resource and Research Unit, *Early Childhood Education and Care in Canada* • 2006, 2007, p. 119.

⁵⁰⁰ "Child Care Centre Wage Support Information", Saskatchewan Department of Education, p. 1. Accessed from <http://www.learning.gov.sk.ca/adx/asp/adxGetMedia.aspx?DocID=1727,219,212,136,107,81,1,Documents&MediaID=2914&Filename=Wage+Support+Information+-+Final.pdf> July 14, 2008.

⁵⁰¹ "Child Care Report Card: Saskatchewan", Canadian Labour Congress, 2008.

⁵⁰² Childcare Resource and Research Unit, *Early Childhood Education and Care in Canada* • 2006, 2007, p. 119.

program enhances knowledge, provides support and builds on family strengths.”⁵⁰³

This program supports families with a home visitor to provide guidance to parents and connections to the community, including childcare, parent support groups, and early learning opportunities for children. It can also provide help with literacy, nutrition, transportation and specialized counseling services. The program is for parents and their children under 5 who live off-reserve in targeted areas. Eligibility is determined by in-home assessment that looks at family strengths and whether a family can benefit from KidsFirst services.

Outside the targeted areas, families of babies found in screening to be facing challenges may be eligible for KidsFirst program receive public health services to connect them to alternative services and programs.

This program is a joint initiative of the Ministries of Education, Health, Social Services, and First Nations and Métis Relations and numerous community agencies.

Research/data

The Early Development Instrument will be implemented on a province-wide basis, beginning in 2008-2009. The Universal Birth Questionnaire data snapshots will be analyzed to provide an ongoing analysis of the profile of physical and social determinants of health of children born in the province.

Yukon

Responsible department(s)

The Department of Health and Social Services is responsible for child care throughout the territory. It does so through its Child Care Services Unit, which is responsible for seven services, including child care subsidies direct operating grants to licensed child facilities.⁵⁰⁴

Links with education

⁵⁰³ All information on KidsFirst is taken from “KidsFirst,” Saskatchewan Ministry of Education Website unless otherwise specified. Accessed from <http://www.learning.gov.sk.ca/KidsFirst> July 7, 2008.

⁵⁰⁴ Yukon Health and Social Services, “Child Care Services Unit.” Accessed from http://www.hss.gov.yk.ca/programs/family_children/childcare_unit/ 28 July 2008.

While responsibility for early learning and child care is specific to the Department of Health and Social Services, the Department of Education is involved through its financial and program support to the Child Development Centre and in its 4-year-old Kindergarten program,⁵⁰⁵ offered in some school districts.⁵⁰⁶ (More information about these centres is provided below.)

Further, Education Department policy supports after-school use of school property, and has a policy specifically spelling out how school-based after-school care can be implemented.⁵⁰⁷

Finally, in December 2007, an education reform project, with an executive committee of the Minister of Education, the Chair of Yukon Chiefs Council on Education, and the Chief of Liard Nation, reported with many recommendations, including with respect to early learning. One of these recommendations was:

Yukon and First Nations governments and practitioners in the fields of education and early childhood care and learning must work more cooperatively. Greater contact is needed between early childhood learning programs and schools in order to enhance communication and transitions.⁵⁰⁸

Framework/strategy

In the fall of 2003, the Yukon Child Care Working Group (put in place earlier that year by the Minister of Health and Social Services) released a four-year strategic plan for child care,⁵⁰⁹ which outlined a mission and vision statement, and detailed values. It is not clear whether this plan was implemented, though it has been cited in other publications, nor is there any indication that it has been renewed or replaced.

⁵⁰⁵ Canadian Child Care Advocacy Association of Canada, *Minding Our P's and Q's : Pedagogy, Policy & Quality*, May 2007, p. 39. Accessed from http://www.ccaac.ca/projects/background_docs/Ps_and_Qs_Final_Report.pdf 28 July 2008.

⁵⁰⁶ Ibid. p. 15.

⁵⁰⁷ Yukon Education, "After-School Child Care Operations in Schools," Policy 1022, January 2005. Accessed from http://www.education.gov.yk.ca/pdf/policy_child_care.pdf 28 July 2008.

⁵⁰⁸ Yukon Education and Council of Yukon First Nations, *Education Reform Project: Final Report*, 2007, p. 3.14. Accessed from http://www.education.gov.yk.ca/pdf/ed_reform_report.pdf 28 July 2008.

⁵⁰⁹ Yukon Child Care Working Group, "Strategic Planning Document: A Four-Year Plan for Yukon Early Childhood Education and Care," 2003. Accessed from <http://www.hss.gov.yk.ca/downloads/eccplan.pdf> 28 July 2008.

Curriculum

While no information was available on existing or planned curriculum for early learning, the Education Reform project report, cited above, also contained a recommendation calling for First Nations curricula “to be integrated into early childhood learning programs to support connections to traditional culture.”⁵¹⁰

Access/inclusion⁵¹¹

Affordability barriers are addressed with child care subsidies, with increases introduced in December 2007. At that time, subsidy rates increased by an average of 25%: subsidies for infants and children with special needs increased from \$500 to \$625 monthly, while subsidies for toddler care increased from \$450 to \$565. A change was also made to the reduction in assistance applied to incomes above the level eligible for the full subsidy. An example of the impact is that a child care subsidy is now available to families with incomes up to \$51,928, increased from \$32,304, for a single parent with an infant in child care. The thresholds for full subsidy have also increased, by 8%, to keep pace with increases in the cost of living since the last increase (in 2000).

For children with special needs, a supported child care program provides additional support in child care settings. This support, through funding, could include extra staffing, staff development and programming, or assistance with materials, fees, and transportation where needed.⁵¹²

In addition, in May 2007, the Yukon Government established the Child Care Capital Fund with \$1.3 million received from the Government of Canada through the Early Learning and Child Care Initiative. The funds objectives are to increase the number of child care spaces, especially for infants and children with special needs; and to create or enhance spaces “that will result in the provision of a child care system that better serves the education and cultural needs of parents and their children in all Yukon communities.”⁵¹³

⁵¹⁰ “Education Reform Project: Final Report,” p. 3.14.

⁵¹¹ Information about access and inclusion is taken from private correspondence by email from Brad Bell, Manager, Special Projects Early Childhood, Yukon Health and Social Services, dated 2 May 2008.

⁵¹² Yukon Health and Social Services, “Child Care Subsidy Program.” Accessed from http://www.hss.gov.yk.ca/programs/family_children/early_childhood/childcare_subsidy/ 28 July 2008.

⁵¹³ Private correspondence by email from Brad Bell.

To meet the needs of Francophones, a Yukon Francophone School Board has identified the need to strengthen its child care curriculum, to contribute to life-long learning from Francophones.⁵¹⁴ For First Nations children, the Education Reform program recommended the incorporation of language nests and immersion into early childhood learning programs “where appropriate.”⁵¹⁵

Funding levels

Overall, funding in child care increased by \$1 million, beginning in 2007-2008, and will increase by an equal amount for this and the subsequent three fiscal years, resulting in a \$5 million increase over five years.

In August 2007, a new unit funding model for child care centres and family day homes that combined enrolment, building expenses, hot meal program and set up spaces into a single allocation for each centre. Funding was to be based on total approved spaces and staffing levels to support them, rather than on enrolment, which can fluctuate from month to month.

Program design

While any family home providing care to four or more children must be licensed, staff-to-child ratios and a training plan toward certification of child care workers are required only in centre-based care.

Data from 2007 indicated that just over half of 1,295 regulated spaces, centre-based and home-based, were non-profit; of all licensed spaces, 250 were in home-based care.⁵¹⁶

Human resources

The Yukon Government has introduced several measures to support the recruitment and retention of qualified staff to early childhood learning programs. In August 2007, a 30% increase was announced “to the wage portion of the Direct Operating Program paid to child care programs, retroactive to April 1,”⁵¹⁷ followed by a further 6% increase

⁵¹⁴ Yukon Education, *2006 - 2007 Yukon Department of Education Annual Report*, p. 34. Accessed from http://www.education.gov.yk.ca/psb/pdf/2006-2007_yukon_education_annual_report.pdf 28 July 2008.

⁵¹⁵ Education Reform Project: Final Report, p. 3.14.

⁵¹⁶ Childcare Resource and Research Unit, *Child Care Space Statistics 2007*, 2007, p. 13. Accessed from <http://www.childcarecanada.org/pubs/other/spaces/ccspacestatistics07.pdf> 28 July 2008.

⁵¹⁷ Private correspondence by email from Brad Bell.

in October 2007. The government recently announced a further 40% increase, retroactive to 1 April 2008.⁵¹⁸

The Education Reform report cited above, released in December 2007, had several recommendations with respect to staffing early childhood learning programs. These included the provision of long-term funding by federal, territorial and First Nations governments for training; accessibility and affordability for training; the implementation of a Yukon Child Care Training Fund; targeted funding by Yukon and First Nation governments for staff to support their meeting certification levels required by regulation; and increased financial contributions to operating funds and subsidies to “ensure adequate compensation levels for staff.”⁵¹⁹

Innovative efforts to offer training opportunities to a geographically dispersed population of child care staff are provided by Partners for Children, through workshops, training and support to parents, caregivers and other professionals. The workshops focus on “the health and development of children aged prenatal to 6 years old, their families and communities.”⁵²⁰ Such workshops include Yukon Early Childhood Educators Forum, offered by videoconference at local campuses of Yukon College; these forums can be used toward Early Childhood Education credits.⁵²¹ This program is funded through Community Action Program for Children, described in the main body of this report.

Parenting programs

Supported by reinvestments from the Canada Child Benefit, the Yukon government provides a Healthy Families program, which “delivers a culturally appropriate intensive home based family support service to overburdened families, prenatally and/or at birth through school age.”⁵²² The Partners for Children initiative described above also supports parents in their role as parents.

⁵¹⁸ Yukon Health & Social Services, “Childcare Operators Receive Second Increase for Wages,” News Release, 23 July 2008. Accessed from http://www.hss.gov.yk.ca/news/2008/id_132/ 29 July 2008.

⁵¹⁹ Education Reform Project: Final Report, p. 3.14.

⁵²⁰ Partners for Children, “About Us”. Accessed from <http://dl1.yukoncollege.yk.ca/PFC/aboutus> 28 July 2008.

⁵²¹ Partners for Children, *Newsletter*, Fall 2007, p. 7. Accessed from <http://ycdl4.yukoncollege.yk.ca/frontier/files/PFC/pfcNewsletterFall07www.pdf> 28 July 2008.

⁵²² Yukon Health & Social Services, “Early Childhood.” Accessed from http://www.hss.gov.yk.ca/programs/family_children/early_childhood/.

APPENDIX 4

OVERVIEW OF EARLY LEARNING POLICIES AND PROGRAMS FROM OTHER COUNTRIES

Australia

In 2007, the Australian Government identified high-quality, accessible and affordable integrated early childhood education and care (ECEC) as one of its main priorities,⁵²³ and created a number of new initiatives to address the key challenges with respect to ECEC services. As in Canada, the provision of ECEC in Australia is fragmented: jurisdiction is shared between federal and state governments, while non-profit and for-profit agencies are the main service providers, with the exception of pre-schools. The OECD has praised Australia for coming up with innovative and integrated programs to meet the ECEC needs of its rural and remote, as well as culturally diverse populations.⁵²⁴

Policy development and implementation

Federal and state/territorial governments share responsibility for policy development and implementation in ECEC. At the federal level, in 2007, the government created the Office of Early Childhood Education within the Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR).⁵²⁵ The Office is responsible for both funding and quality assurance mechanisms for child care, as well as developing national policy initiatives in ECEC. This marked a key change in Australia's approach to ECEC, as child care and early childhood education had previously been considered separate policy areas falling under different government portfolios.⁵²⁶

State and territorial governments are responsible for direct delivery, funding and policies of early childhood education in pre-schools and

⁵²³ Government of Australia, "Early Childhood Education and Care," http://www.oceccc.gov.au/new_agenda.htm (accessed 15 July, 2008)

⁵²⁴ *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, November 2001, p. 30.

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ Previously, policies relating to child care were the responsibility of the Department of Family and Community Services and Indigenous Affairs, reflecting the view that child care is means to support families, as well as female participation in the labour force. Meanwhile, pre-school fell under the Department of Education, Science and Training. This separation of childcare and education was criticized by the OECD: *OECD, Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, 2006, p. 266.

schools.⁵²⁷ However, the federal government provides some additional funding for pre-schools for indigenous populations.⁵²⁸ Some provincial and territorial governments also elect to contribute financially to outside-school-hours care, play groups, long-day care and other children's services. Regulations governing ECEC services are formulated and administered at the state/territorial level and generally fall under the auspices of either education and/or community services departments.

Curriculum

Curriculum and pedagogical approaches vary depending upon the setting.⁵²⁹ There is no prescribed curriculum for child care settings participating in the national accreditation system. However, some states have a curriculum framework that is mandatory in centre-based care facilities. In pre-school and kindergarten settings, states and territories have separate curriculum frameworks and guidelines that focus on the socio-emotional, physical, cultural, cognitive and linguistic areas of development and especially on early literacy and numeracy development. Play-based pedagogy is the most common recommended approach.

Program design

ECEC services are delivered predominantly by non-profit, non-governmental organizations and by for-profit organizations, in contrast to pre-school and school, which are provided directly by state and territorial governments. As described by the OECD, ECEC services offered in Australia are:

- family day care, home-based care for children aged 0 to 12 years, provided by registered caregivers within the carer's home;
- long-day care centres, for children from birth to school age, open for at least eight hours a day, five days a week and 48 weeks per year;
- occasional care centres, also for children from birth to school age, but providing short-term care on a regular or irregular basis;
- outside-school-hours care, providing activities for children aged 5 to 12 years old, before and after school hours and during school vacations; and

⁵²⁷ Commonwealth Government of Australia, *OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report*, p. 23.

⁵²⁸ Marilyn Harrington, "Background Note: Preschool education in Australia," www.aph.gov.au/library/pubs/bn/2007-08/PreschoolEdAustralia.htm (accessed 9 May 2008).

⁵²⁹ Unless otherwise noted, this section is drawn from: OCED, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, 2006, p. 271.

- pre-schools, for children between the ages of 3 and 5, usually open only during school terms, between 9 a.m. and 3 p.m., and offered on a half-day or full-day basis.⁵³⁰

Funding levels

The federal government provides both direct and indirect funding to ECEC. The federal government funds early childhood education indirectly by providing families with income-tested fee subsidies (discussed below) through the Child Care Benefit (CCB), and a non-income-tested child care tax rebate for parents or guardians who are working, training or studying, to offset the costs of child care.

In addition, the federal government funds ECEC directly by providing subsidies for the establishment of new programs or centres. For example, in its 2008-2009 budget, the government planned to invest \$114.5 million over four years to build 38 additional Early Learning and Care Centres, which included six autism-specific centres.⁵³¹

State and territorial governments are primarily responsible for funding pre-school in Australia. In 2006-2007, the total government expenditure on pre-school education was AUS\$0.5 billion, with state and territory governments providing 99.34% of the funding.⁵³²

Access/inclusion

In 2008, the Government of Australia estimated that between 13 and 20% of all 4-year-olds in Australia did not attend pre-school or any other form of ECEC.⁵³³ For indigenous populations, this number rose to half. Rising costs for services have been cited most frequently⁵³⁴ as a barrier to access to ECEC. As noted above, affordability barriers are addressed through the Child Care Benefit (CCB), which is income-tested and varies with the level of income; this benefit can be used only in government-approved high-quality ECEC services.⁵³⁵ The OECD

⁵³⁰ OECD, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, November 2001, p. 7.

⁵³¹ Government of Australia, "Early Childhood Education and Care," http://www.oceccc.gov.au/new_agenda.htm (accessed 15 July, 2008).

⁵³² Marilyn Harrington, "Background Note: Preschool education in Australia," www.aph.gov.au/library/pubs/bn/2007-08/PreschoolEdAustralia.htm (accessed 9 May 2008).

⁵³³ Australian Government, *Universal Access to Early Childhood Education: Guidelines 2007-08*, March 2008, p. 1.

⁵³⁴ Commonwealth Government of Australia, *OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report*, p. 33.

⁵³⁵ Approved high quality ECEC services include those listed in the above service provision section. Australian Government, *Fact Sheet 2: What is the Childcare*

noted that the introduction of this benefit had improved access to ECEC for children of low- to middle-income families.⁵³⁶

Given the large land mass and sparsely distributed population, Australia's geography continues to be an ongoing challenge to access to ECEC. To address this problem, in 2007, the Government of Australia established its goal of ensuring that all children have access to 15 hours of Government-funded, play-based early childhood education, for a minimum of 40 weeks per year, delivered by degree-qualified early childhood teachers in public, private and community-based pre-schools and child care in the year prior to formal schooling; this goal is to be achieved by 2013.⁵³⁷ The 2008-09 Budget included an investment of AUS\$10 million through the states and territories for innovative projects aimed at improving access to early childhood education.

In addition to funding measures, Australia has developed innovative policy approaches to overcoming cultural and geographic barriers to ECEC services. The federal government has worked with state and territorial governments to develop integrated, community specific and culturally appropriate models of ECEC service delivery.

For example, *Mobile Children's Services* are traveling resource units that cater to families in rural and remote areas. They offer a range of services including child care and pre-school, as well as activities for older children, playgroups and toy libraries. Similarly, *Multi-functional Children's Services* co-locate different types of care and education services according to the needs of a particular community or population group. In its review, the OECD saw these special programs as particularly effective in increasing access in remote and rural locations.⁵³⁸

Improving quality

The quality of ECEC is assessed at both the state and territorial and the federal levels. State and territorial governments determine licence requirements, staff-to-child ratios, and requirements for staff

Benefit, <http://www.oececc.gov.au/NR/rdonlyres/7BC0E145-54BA-45AE-B4BC-1A8C6B7EF6C5/20723/OECECCFactSheet2.pdf> (accessed 16 July 2008)

⁵³⁶ : OECD, (2001), p. 44.

⁵³⁷ Australian Government, "Universal Access to Early Childhood Education," <http://www.oececc.gov.au/education/default.htm> (accessed 16 July 2008).

⁵³⁸ OECD (2001), p. 30.

qualifications.⁵³⁹ At the same time, the federal government has established a quality accreditation system (QIAS) directly tied to the provision of funding through the Child Care Benefit. Every two-and-a-half years, the QIAS evaluates the learning experiences of children, the relationships between children, parents and their carers, as well as the types and quality of programs offered.⁵⁴⁰ In 2008, the Government of Australia announced that its plan to introduce a new five-category rating system within the QIAS to provide further information to parents and improve quality standards.⁵⁴¹

Human resources

For child care services, staff members require vocational certification in ECEC, obtained through programs offered at state- and territorially funded Technical and Further Education institutions (TAFE). This training consists of nationally endorsed programs, which set out the relevant competencies to be attained. In contrast, pre-school staff must have university teaching degrees with a specialization in early childhood education. University teaching degrees are academically based, and their content is determined by the individual universities, which are funded by the federal government. There are significant disparities in incomes, wages and conditions between teachers working in childcare settings and those working in pre-schools, with the former significantly overburdened and experiencing low wage levels.⁵⁴²

Data/research

The amalgamation of the Colleges of Advanced Education with the universities in 1989 resulted in linking ECEC institutions with university research centres, which has generated a more vibrant research community in the area of ECEC in the last 15 years.⁵⁴³ The federal government has also created the Australian Early Development Index (AEDI), a population-based measure of child development, which enables communities to assess how children are developing by the time they reach school age.⁵⁴⁴ In 2008, the Government announced

⁵³⁹ Australian Government, *Fact Sheet 15: Information for Families using Child Care*, <http://www.oceccc.gov.au/NR/rdonlyres/C97009D1-F6F6-4D1C-90EC-E7568DD3DF00/20736/OECECCFactSheet15.pdf> (accessed 16 July 2008).

⁵⁴⁰ Ibid.

⁵⁴¹ Australian Government, "Strong quality standards in child care and preschool." Accessed from http://www.oceccc.gov.au/strong_quality_standards.htm 16 July 2008.

⁵⁴² Commonwealth Government of Australia, *OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report*, p. 45.

⁵⁴³ Commonwealth Government of Australia, *OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report*, p. 55.

⁵⁴⁴ Government of Australia, "Early Childhood Education and Care," http://www.oceccc.gov.au/new_agenda.htm (accessed 15 July, 2008).

that the AEDI will be adapted to measure the outcomes of indigenous children and will be made available to communities nationwide.⁵⁴⁵

Cuba

Despite its few economic resources, Cuba's achievements in early childhood education and care (ECEC) have been considerable. Cuba was one of 47 countries in the world to have achieved UNESCO's six Education for All goals, which include, for example, universal primary education, gender parity and quality of education.⁵⁴⁶ The goal of Cuba's ECEC system is to ensure that each child is able to develop to its fullest potential. Cuba offers universally accessible institutional and non-institutional child care settings that are coordinated and delivered by the government.

Policy development and implementation⁵⁴⁷

Cuba has one lead department responsible for the coordination and implementation of Early Childhood Education and Care, the Pre-school Education Bureau of the Ministry of Education. This bureau coordinates the work of all government agencies and organizations involved in ECEC through national technical groups. The other agencies and departments involved in ECEC and in these national technical groups include the ministries of Public Health, Culture and Sports, the Federation of Cuban Women, the National Association of Small Farmers, student organizations, trade unions, Committees for the Defence of the Revolution and the media. These coordinating groups are found at the provincial, municipal and community levels of government.

Curriculum

Cuba has a national curriculum that applies to both its institutional and non-institutional ECEC settings.⁵⁴⁸ The overall goal of the curriculum is to optimize each child's integrated development and prepare them in

⁵⁴⁵ Government of Australia, "Early Childhood Education and Care," http://www.oceccc.gov.au/new_agenda.htm (accessed 15 July, 2008).

⁵⁴⁶ UNESCO, *Strong Foundations: Education For All Global Monitoring Report 2007*, Paris, 2006, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/0014/001477/147794E.pdf> p. 64.

⁵⁴⁷ Unless otherwise noted, this section is drawn from Subcommittee on Population Health of the Standing Senate Committee of Social Affairs, Science and Technology, *Maternal Health and Early Childhood Development in Cuba: Second Report of the Subcommittee on Population Health of the Standing Senate Committee of Social Affairs, Science and Technology*, February 2008, p. 17-18.

⁵⁴⁸ Ana Maria Siverio Gómez, Ministry of Education, Republic of Cuba, "Educational assistance to childhood aged 0 to 6 in Cuba," p. 8.

the best way possible for school learning.⁵⁴⁹ The curriculum focuses on six areas: socio-moral development, motor development, knowledge of the social and natural world, mother tongue, artistic expression, music and corporal expression, and play.

The curriculum organizes the educational process into three different types of activities. Programmed activities are designed for different areas of development, which are targeted to a particular age group. Independent activities are based upon the children's interests, tastes and needs. Complementary activities are used to supplement the regular program to address gaps, or other needs.

In Cuba, ECEC pedagogy is organized around different life development cycles:⁵⁵⁰ the first is from birth to 12 months, the second cycle from 1 to 3 years of age, the third from 3 to 5 years, and the fourth from 5 to 6 years.

Program design⁵⁵¹

The Cuban Government is responsible for the delivery of both institutional and non-institutional forms of early childhood education and care for children aged 0 to 6. The three different types of ECEC services are outlined below.

- Child care centres known as *Circulos infantiles* are for children aged between 6 months and 5 years, whose mothers are working. The centres are open from 6 a.m. to 7 p.m. with a staggered time-table for teachers and other workers. There are three types of *Circulos infantiles*, each serving a particular group of children: children with working parents, children with disabilities, and children with social problems.
- A pre-school preparatory grade for 5-year-olds is open to all children, regardless of whether their parents are working or not. Sometimes, this preparatory grade is offered in the child care centres.
- *Educa a Tu Hijo* (Educate Your Child) program, a non-institutional pre-school education program for children who do not attend child care centres, is sponsored by the United Nations Educational,

⁵⁴⁹ UNESCO, *Cuba: Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes*, Country Profile prepared for the Education for All 2007 Global Monitoring Report, 2006.

⁵⁵⁰ Siverio Gómez, pp. 11-12.

⁵⁵¹ Unless otherwise noted, this section is drawn from Subcommittee on Population Health of the Standing Senate Committee of Social Affairs, Science and Technology (2008), pp. 14-18.

Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Children under 2 years of age and their families receive individual home visits once or twice a week and are guided through games, conversations and other activities aimed at enhancing development. Meanwhile, children aged 2 to 4 and their families participate in weekly group outings to parks, cultural facilities and sports centres with councillors trained in child development and family participation.

Funding levels

The Cuban Government is the source of all funding for ECEC in the country.⁵⁵² However, as noted above, UNESCO provided support for the development of the Educate Your Child program.

Current funding levels of ECEC in Cuba are not available. However, in 1997-1998, Cuba spent 10% of its Gross National Product on its education system; 8% of that amount was spent on ECEC.⁵⁵³

Access/inclusion

Coverage for children aged 0 to 6 in Cuba is almost universal, reaching 99.5% of children in 2005.⁵⁵⁴ In order to achieve universal accessibility in ECEC, Cuba has adapted its programs to meet the needs of its children with special needs, including those living in rural and remote areas. Cuba has adapted its early childhood education model to rural and mountainous settings by creating small schools that use the same staff and resources cater to different ages and school levels, but to smaller groups of children. In 2001, there were 27 pre-primary schools (*Circulos infantiles*) in mountainous areas that cater to as few as four children.⁵⁵⁵

For children with special needs in the Educate Your Child Program, the Ministry of Education provides program specialists.⁵⁵⁶ Meanwhile, the Ministry of Education has also developed special schools for children with disabilities. For example, Cuba has opened two schools that

⁵⁵² UNESCO, *Cuba: Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes*, Country Profile prepared for the Education for All 2007 Global Monitoring Report, 2006. Accessed from <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001480/148099e.pdf> 21 August 2008.

⁵⁵³ Lavinia Gasperini, "The Cuban Education System: Lessons and Dilemmas," *Country Studies: Education Reform and Management Publication Series*, vol.1, no.5, July 2000, p. 28.

⁵⁵⁴ UNESCO (2006).

⁵⁵⁵ Gasperini (2000), p. 14.

⁵⁵⁶ Unless otherwise noted, this section is drawn from Subcommittee on Population Health of the Standing Senate Committee of Social Affairs, Science and Technology (2008), p. 19.

specialize in autism, which serve children aged 2 to 18 and provide one-on-one therapy.

Data/research⁵⁵⁷

The quality of ECEC services in Cuba is assessed through data collection, research and monitoring. In Cuba, children in institutional and non-institutional early childhood education and care programs are systematically monitored and evaluated. Every two months, children are assessed based upon developmental achievements and the objectives established for that year, or life cycle, with a final evaluation or development assessment at the end of each school level. At the end of the pre-school stage, children are given a schedule of diagnostic tasks, which are used to prepare individual profiles for each child in order to custom-design the early part of the first grade.

Human resources

In institutional care settings, educators and teaching assistants are responsible for care and education, while the Educate Your Child program is staffed by family doctors, nurses, teachers and volunteers.⁵⁵⁸ Child care and primary school teachers have the same level of education at the university level and receive the same pay.⁵⁵⁹ Teachers are licensed for either pre-school (from birth to age 5) or primary (ages 6 to 12) and must undergo five years of theoretical and practical training.

France

France remains a leader in ensuring universal access to early childhood education and care. In 1989, a law was passed guaranteeing all children aged 3 to 5 a right to pre-school. In 2007, the French Government announced that by 2012 all children will also have a legal right to attend child care.

However, early childhood education and child care remain completely separate in France with different goals and administrative structures. Pre-school is predominantly state run and scholastic in its orientation. Conversely, child care is focused on the health, well-being and the

⁵⁵⁷ Unless otherwise noted, this section is drawn from Subcommittee on Population Health of the Standing Senate Committee of Social Affairs, Science and Technology, (2008), p. 20.

⁵⁵⁸ UNESCO, (2006).

⁵⁵⁹ Subcommittee on Population Health of the Standing Senate Committee of Social Affairs, Science and Technology (2008), p. 18.

development of the child, but its provision is based upon meeting economic needs, including encouraging female participation in the labour force.

The OECD identified quality assurance, training and adapting pedagogical approaches to the individual needs of the child, as well as the diversity of France's population, as key concerns.

Policy development and implementation⁵⁶⁰

In France, pre-school and child care are separate government portfolios. France is a unitary state with three levels of decentralised government, each with elected officials and different legal and financial obligations: *régions*, *départements*, and *communes* (local authorities). Pre-schools or *école maternelle* are part of the national education system, the responsibility for which is shared by the State through the *Ministère d'Éducation Nationale*, and the *communes* or local authorities. The Ministry is responsible for education policies and delivery, including curriculum and programming, financing, and the recruitment and training of teachers, while the local authorities are responsible for maintaining the physical school plant structures.⁵⁶¹

In contrast, the administration of childcare and non-school early childhood education in France is decentralized. At the State level, childcare policy falls under the auspices of the *Ministère du Travail, des Relations Sociales, de la Famille, et de la Solidarité*. This department, in conjunction with the national public agency, the *Caisse Nationale des Allocations Familiales* (CNAF) is responsible for regulating different forms of non-school early childhood education and care and establishing the goals and resources of the regional family allowance funds over a four-year period. The CNAF is governed by representatives of social partners and family associations under the auspices of the state.

At the *département* level, the *Caisse d'Allocation Familiales* (CAF) are responsible for implementing the social policies established by the State and the CNAF, as well as delivering ECEC funding. The CAFs work in conjunction with the local authorities or *communes* to develop forms of ECEC that meet local needs. At this level of government, the

⁵⁶⁰ Information on administration and policy formation is taken from OECD, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in France*, February 2004, unless otherwise noted.

⁵⁶¹ Government of France, "Les domaines de compétences. Accessed from <http://www.education.gouv.fr/cid219/les-domaines-de-competences.html> 20 July 2008.

president of the *Conseil Général*, the regional elected assembly, is responsible for authorizing funding decisions, regulating individual and group forms of childcare, as well as supervising and monitoring services.

Program design⁵⁶²

In France, non-pre-school ECEC services are provided by many different types of actors and agencies, including municipal governments, non-profit and for-profit agencies, and parent-owned cooperatives. According to the OECD, non-profit organizations represent 40% of service providers and are responsible for the expansion of different types of ECEC services in France over the past 20 years. While the government is the main provider of pre-school in France, about 20% of students attend private pre-schools, the majority of which are run by religious institutions. The different types of ECEC services in France are outlined below.

- *Écoles Maternelles* are free and operated with the same administration, guiding principles and opening hours, as elementary schools. They are for children aged 3 to 5. Since 1989, every 3-year-old child is guaranteed a spot in pre-school.
- *Assistantes Maternelles* are the most common family day care providers in France. They are individuals, who are licensed to care for children under 6 in their homes.
- *Halte-garderie* provide short term or occasional child care services for children under the age of 6.
- *Crèches* are the most preferred form of child care services.⁵⁶³ They are childcare centres that provide long term services to children under the age of 6. Services are provided by a team of child nurses, a doctor and early childhood educators.
- *Jardins d'Enfants* are kindergartens for children aged 3 to 6. They are staffed by early childhood educators and serve as a transitional setting from childcare to pre-school.
- *Établissements "multi-accueil"* provide both short-term as well as long term or regular childcare services for children. They provide individualized services aimed at meeting the needs of the individual child, as well as accommodate the work schedule of the parent.

Funding levels

According to the OECD, France spent 1% of its GDP on ECEC services in 2004, placing it just below the high-ranking Scandinavian

⁵⁶² Information on service provision is taken from OECD (2003), unless otherwise noted.

⁵⁶³ Government of France, *Éducation et Accueil des Jeunes Enfants: Rapport préalable à la visite des experts en France*, May 2003, p. 82.

countries.⁵⁶⁴ The French state provides both direct and indirect funding to ECEC. The full costs of pre-school are born by the French government through the Ministry of National Education, the funds for which are raised through taxes and social contributions.⁵⁶⁵

The state also provides two different subsidies to parents for non-pre-school early childhood education and care. The *Complement de libre choix du mode de garde* provides a subsidy for parents, who place their children under the age of 6 in the care of an *assistante maternelle* or a child care centre.⁵⁶⁶ The CAF also provides a more short-term subsidy, the *Complement de libre choix d'activite* (Clca), for parents who choose not to work in order to take care of their children. The subsidy varies depending upon the number of children.⁵⁶⁷ Finally, the CAF provides subsidies to local governments to increase the supply of ECEC services, as well as to develop innovative projects.⁵⁶⁸

Access/inclusion

The OECD praised France for ensuring that all 3- to 5-year-olds had guaranteed access to pre-school by law.⁵⁶⁹ France has also focused on increasing access to pre-school for 2-year-olds, particularly in socially and economically disadvantaged areas, as well as for immigrant children, where early intervention is seen as a means of improving outcomes for children.⁵⁷⁰

However, access to non-pre-school early childhood education and care services in France is not universal with 10% of children under the age of 3 lacking access to child care and 82% of women aged 24 to 29 having to drop out of the work force to care for their young children.⁵⁷¹

⁵⁶⁴ OECD, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, 2004, p. 105.

⁵⁶⁵ OECD (2004), *Country Note :France*, p. 29.

⁵⁶⁶ CAF, « Prestation d'accueil du jeune enfant, » Accessed from <http://www.caf.fr/wps/portal/particuliers/catalogue/metropole/paje> 22 July 2008.

⁵⁶⁷ CAF, "Prestation D'Accueil du Jeune Enfant: Complement de Libre Choix D'Activite. » Accessed from <http://www.caf.fr/wps/portal/particuliers/catalogue/metropole/paje> 22 July 2008.

⁵⁶⁸ OECD (2004), *Country Note:France*, p. 29.

⁵⁶⁹ Ibid., p. 33.

⁵⁷⁰ The benefits of preschool for 2-year-olds is still subject to much debate in the literature in France. Ibid, p. 13.

⁵⁷¹ Government of France, "Plan petite enfance: 9 mesures sur 5 ans." Accessed from <http://www.travail.gouv.fr/espaces/famille/grands-dossiers/plan-petite-enfance/> 21 July 2008.

Children in rural areas are particularly disadvantaged in terms of access. In response to this problem, the French Government is aiming to make access to child care a legal right in the next five years, as well as create 350,000 more spaces through an investment of €1 billion.⁵⁷² Additional measures include increasing the recruitment of early childhood education and care professionals, as well as making efforts to consolidate the profession.

Quality

France has a long-standing tradition of monitoring the quality of its pre-schools through the *inspecteur d'académie*, who defines educational policies for *écoles maternelles*, as well as evaluates teachers.⁵⁷³ The quality of non-pre-school early childhood education and care services is monitored by the president of the *Conseil Général* at the department level of government. Quality assurance underwent significant reform through a decree passed in 2000. The decree required that all child care settings meet the same staff qualification requirements: half of the staff in early childhood education and care settings must have a diploma in early childhood education, management, social work or health. Other quality assurance mechanisms include licensing requirements for *assistantes maternelles*, which require potential candidates to guarantee that they can care for children under conditions that assure their physical, intellectual and socio-emotional development.⁵⁷⁴

Curriculum

Pedagogical approaches in pre-school and child care settings remain distinct. All pre-schools in France follow the same curriculum that focuses on five areas: oral language and introduction to writing; learning to work together; acting and expressing emotions and thoughts with one's body; discovering the world; and imagining fleeing and creating.⁵⁷⁵ Though the OECD noted an increased focus on play based learning, they saw the curriculum as mainly geared towards the attainment of educational goals, rather than the overall well-being of the child.⁵⁷⁶

Child care settings are not required to have a set curriculum, but do have to submit a *project d'établissement*, which outlines educational

⁵⁷² Government of France, "Rééquilibrer la politique de la famille." Accessed from http://www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/famille_1056/ accessed 22 July 2008.

⁵⁷³ OECD (2004), *Country Note: France*, p. 26.

⁵⁷⁴ Ibid., p. 27.

⁵⁷⁵ OECD (2004), *Starting Strong II*, p. 330.

⁵⁷⁶ OECD, (2004), *Country Note: France*, p.4 2.

and social projects for the children. Within these projects, the health, safety, well-being, as well as the development of the child are the main goals. However, due to the separation between pre-school and child care in France, learning outcomes for the child are not examined or stressed.⁵⁷⁷ The OECD also noted that child care programs tended to prioritize the work schedules of the parents, rather than the needs of the individual child.⁵⁷⁸

Human resources

Pre-schools are staffed with teachers who have a university degree and 18 months of teacher training. In their review, the OECD found that pre-school teachers received very little training in and had very little knowledge of early childhood development.⁵⁷⁹ Child care settings are staffed by a range of early childhood professionals working in interdisciplinary teams, including *puéricultrices* (child nurses), child nursing assistants, early childhood educators, doctors and psychologists. Child nurses are nurses or midwives who have completed a year of specialisation in children's development, health and wellbeing, while assistant child nurses have completed a professional diploma approved by the regional prefect. Early childhood educators have completed a two year diploma program that focuses on both theoretical and practical training in early childhood education.

The OECD was critical of the fact that *assistantes maternelles* were not required to have any training to obtain their licences, but only had to complete 60 hours of training within five years of receiving their licences.⁵⁸⁰

Data/research

The OECD praised the French government for conducting large-scale surveys, as well as adapting their census to gather information in child care for children age 6 and under.⁵⁸¹ They articulated that research conducted by the government on the availability, take up and effects of different parental leave measures were useful in determining future policy directions, while the CNAF's attempts to map the supply and demand for ECEC facilitated decision-making with regards to the allocation of resources.

⁵⁷⁷ Ibid., p.33.

⁵⁷⁸ Ibid.

⁵⁷⁹ Ibid., p.41.

⁵⁸⁰ Ibid., p.40.

⁵⁸¹ Ibid., p.44.

Germany

Germany has made a unique contribution to the field of early childhood education and care through its concept of social pedagogy, a holistic approach to child rearing, education and development that has become the foundation of the ECEC profession in many European countries. However, Germany's system of ECEC service delivery is complex, as it is a federal state that relies on the principle of subsidiarity. Driven by the need to improve economic performance and educational outcomes, Germany is moving towards universal access for children under the age of 3. However, the OECD noted that Germany still had a long way to go in terms of improving access for children of migrant or low income backgrounds.⁵⁸²

Policy development and implementation⁵⁸³

Germany is a federal country that operates on the principle of subsidiarity. Responsibility for early childhood education and care is therefore shared between different levels of government. Under Germany's *Basic Law*, the Federal Government is responsible for legislating in the area of ECEC, as it is considered part of the national child and youth welfare system. Other responsibilities under its jurisdiction include: ensuring that all children between the age of 3 and 6 have a part-time place in ECEC services; providing support to districts and towns in the provision of ECEC facilities for children under 3; protecting children through regulation; and initiating and funding pilot schemes in the area of ECEC. However, the federal government is not responsible for funding ECEC services. At the federal level, responsibility for ECEC belongs to the Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth.

The German provinces or *Laender* are responsible for the implementation of the federal law in the area of ECEC provision. This includes providing the funding to ECEC services, as well as supplementing federal legislation with regulations in the areas of safety, quality standards etc. Following the principle of subsidiarity, municipal governments are responsible for the delivery of ECEC services, using their own tax revenue in addition to funds received from the *Laender*.

⁵⁸² OECD Country Note *Early Childhood education and care policy in the Federal Republic of Germany*, 26 November 2004, p.58.

⁵⁸³ Unless otherwise noted, this section is drawn from OECD, (2004), *Country Note: Germany*, p. 15.

In Germany, the education system, including compulsory pre-school for children aged 6, is under the sole jurisdiction of the *Laender*. The OECD therefore notes that the integration of education and child care would result in the federal government losing its capacity in this area.

Curriculum

The German provinces have begun to develop education plans for ECEC services within a national framework that was developed through provincial ministerial conferences. Though the education plans vary from province to province, they all focus on the following areas: linguistic education and promotion, mathematics, natural science and technical education, musical education and child raising, aesthetic, visual and cultural education and child-raising, promotion of movement and sport, health and child-raising.⁵⁸⁴

Germany is unique in the fact that it developed its own approach to early childhood education and care that has become the foundation of child pedagogy in many European countries.⁵⁸⁵ Developed in the 19th century, the concept of *Sozialpaedagogik* or social pedagogy is both a theory and practice for working with children. It is a holistic approach that focuses on the body, mind, emotions, creativity, history and social identity of the child, rather than scholastic outcomes. The approach sees learning, care and upbringing as intrinsically linked. As such, the OECD notes that despite the formal separation between education and child care in Germany, Germany's pedagogical approach brings them back together.

Delivery system

As Germans have historically considered the provision ECEC services as a social welfare matter, the traditional services providers of ECEC services in the country are churches, charities, social groups and associations.⁵⁸⁶ As such, the system is largely non-profit. However, there are a few for-profit organizations delivering ECEC services in Germany. Under Germany's ECEC laws both are treated equally in terms of funding and regulation.⁵⁸⁷ The different types of ECEC services offered in Germany are outlined below.

- *Krippen* are child care centres for children under 3 years of age.

⁵⁸⁴ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004 Background Report Germany*, 2004, p. 55.

⁵⁸⁵ Unless otherwise noted, this paragraph is drawn from OECD (2004) *Country Note: Germany*, p. 19.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p. 16.

⁵⁸⁷ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004 Background Report Germany*, 2004, p. 34.

- *Kindergartens* are child care centred for children aged 3 until transfer to school (age 6), but are now moving towards providing services for children under 3. Kindergartens offer half-day and full-day sessions.
- *Hort* are child care centres that provide services for school-aged children.
- Family day care services are those provided by a caregiver (*Tagesmuetter*) in their own home.

Funding levels

According to the OECD, Germany spent 0.53 % of its GDP on ECEC services in 2004.⁵⁸⁸ In Germany, the costs of ECEC services are divided between the provincial governments (75 to 80%), parents (14%) and services providers (the remainder).⁵⁸⁹ Parental fees however are related to income. Therefore, low-income families and those from immigrant backgrounds are granted government subsidized spots and pay less for those services.

As noted, the federal government cannot provide direct funding for ECEC services. However, it can provide funding for special initiatives. In conjunction with the provinces, the federal government passed a law (*Kinderfoerderungsgesetz*) in 2007 to promote the provision and financing of child care in the country. The aim of this law is to provide enough financing so that one child in three under 3 years of age in Germany will have access to child care by 2013, in line with European Union standards.⁵⁹⁰ To achieve this objective, the federal government has committed €4 billion.

Accessibility/inclusion

Accessibility to ECEC services varies quite widely in Germany. Due to the universal state provision of ECEC services in the former German Democratic Republic (GDR), provinces formerly belonging to the GDR have a large supply of ECEC services. They are therefore able to achieve universal access for children aged 3 to 6 and access rates of 40% for children under 3.⁵⁹¹ However, provinces in western Germany have less access to ECEC services: 88% of children age 3 to 6 have access to ECEC and 2.7% of children under 3 have access to ECEC

⁵⁸⁸ OECD, (2004), *Starting Strong II*, p. 333.

⁵⁸⁹ OECD, (2004), *Country Note: Germany*, p. 29.

⁵⁹⁰ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, "Ursula von derLeyen: "Der Weg zum Ausbau der Kinderbetreuung ist frei." Accessed from <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/Familie/kinderbetreuung.html> 5 August 2008.

⁵⁹¹ OECD, (2004), *Country Note: Germany*, p. 27.

services. This is because prior to unification, West Germans strongly believed that raising children at home was better than sending children to child care and therefore fewer child care centres are available.

The Government's recent move towards granting access to one-third of children under 3 indicates that traditions in ECEC provision in East and West Germany are merging. However, more concretely, the policy shift towards universal access reflects Germany's desire to improve labour market participation rates.⁵⁹² It is also motivated by a desire to improve children's educational outcomes, as Germany fared quite poorly in the OECD's 2001 Program for International Student Assessment (PISA).⁵⁹³

In terms of equitable access, the OECD noted that Germany was below average, with 25% of foreign-born children aged 3 to 6 not attending kindergarten at all.⁵⁹⁴ Similarly, 36% of children from low socio-economic backgrounds also do not attend kindergarten, despite free or subsidized spaces.⁵⁹⁵ Despite Government policy to integrate children with disabilities into regular ECEC services, the OECD review team noted that no children with special needs were seen, nor were figures given on take-up rates.⁵⁹⁶

Improving quality

The OECD noted that Germany has begun a *National Quality Initiative* to develop projects to help identify quality indicators, as well as develop and test methods of self and external evaluation for ECEC services. In addition to these measures, the Government announced in May 2008 that it will not only increase the supply of child care spaces but will also invest in improving the quality of ECEC services by increasing the number of qualified staff working in the field.⁵⁹⁷

Human resources

The OECD noted that training levels for ECEC staff in Germany were low in comparison with international standards.⁵⁹⁸ The main child care

⁵⁹² Ibid., p. 22.

⁵⁹³ OECD (2004) *Starting Strong II*, p. 336.

⁵⁹⁴ Ibid.

⁵⁹⁵ Ibid.

⁵⁹⁶ OECD (2004), *Country Note: Germany*, p. 39.

⁵⁹⁷ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Ausbau und Qualitaet der Kinderbetreuung*. Accessed from http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/ausbau-und-qualit_C3_A4t-der-kinderbetreuung-flyer_property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf 13 August 2008.

⁵⁹⁸ OECD (2004), *Country Note: Germany*, 26 November 2004, p. 49.

workers in Germany are called *Erzieherinnen*. After graduating from a technical high school, they receive four years of training in a technical college specializing in social pedagogy that involves both practical and theoretical training. This stands in contrast to primary teachers, who graduate from high school with university entrance qualifications (the German *Abitur*) and must complete a six-year teaching degree.

Data/research

The OECD noted that because the training for ECEC is located at the technical college level, there is very little academic research going on in the area at German universities.⁵⁹⁹ Existing projects are small, policy driven and highly dependent upon government grants. Finally, the OECD also noted that statistics available at the national level were also quite poor with no comparable data collected on the use of ECEC services across the country.⁶⁰⁰

New Zealand

New Zealand is a world leader in developing an integrated ECEC system. The country has developed a bicultural national curriculum that links the heritage of its European settlers with that of its indigenous population. The Government of New Zealand has also outlined a 10-year strategic plan to foster the development of ECEC services until 2012. ECEC in New Zealand is provided solely by non-profit and for-profit organizations. Meanwhile, the Government provides targeted grants to ensure equitable access to ECEC for children with special needs, as well as those with different socio-economic and cultural backgrounds.

Policy development and implementation

New Zealand has integrated ECEC under the Ministry of Education. The Ministry is responsible for the development of the national curriculum, regulating service providers to meet minimum quality standards, and providing support for the provision of quality early childhood education services through funding and a range of other initiatives.⁶⁰¹ In 2002, the Government of New Zealand developed a 10-year strategic plan for early childhood education, entitled *Pathways to the Future: Ngā*

⁵⁹⁹ Ibid., p. 52.

⁶⁰⁰ Ibid.

⁶⁰¹ Ministry of Education, Government of New Zealand, "New Zealand Education System: An Overview." Accessed from http://www.minedu.govt.nz/sitecore/content/minedu/home/educationSectors/InternationalEducation/ForInternationalStudentsAndParents/NewZealandEducationSystemAnOverview/Early_Childhood_Education.aspx 18 August 2008.

Huarahi.⁶⁰² The plan focuses on increasing participation in ECEC services, improving the quality of those services, as well as promoting collaborative relationships within the sector. It also seeks to improve the implement of the nationally developed ECEC curriculum, the *Te Whāriki*.

The quality of ECEC services is monitored through the government agency, the Education Review Office, which carries out reviews of early childhood education centres and other services every three years.⁶⁰³ Work and Income, a branch of the Ministry of Social Development, also plays a role in ECEC in New Zealand. It is responsible for the organization and delivery of New Zealand's Childcare Subsidy to parents.

Curriculum

New Zealand has developed a national curriculum for early childhood education and care that integrates the culture of its indigenous population with that of its European settlers. The curriculum is called *Te Whāriki*, a Maori term that means "woven mat".⁶⁰⁴ The goal of the curriculum is to ensure that children, "grow up as competent and confident learners and communicators, healthy in mind, body, and spirit, secure in their sense of belonging and in the knowledge that they make a valued contribution to society."⁶⁰⁵ The curriculum is based upon four main principles:

- empowering the child to learn and grow;
- the wider world of family and community are integral to a child's development;
- the holistic development of children; and
- the importance of relationships to a child's learning process.

It also has five main outcomes or goals for children:

- well-being, including health, safety and emotions;

⁶⁰² Government of New Zealand, *Pathways to the Future: Nga Huarahi: A 10 year Strategic Plan for Early Childhood Education*, September 2002.

⁶⁰³ Ministry of Education, Government of New Zealand, "New Zealand Education System: An Overview," http://www.minedu.govt.nz/sitecore/content/minedu/home/educationSectors/InternationalEducation/ForInternationalStudentsAndParents/NewZealandEducationSystemAnOverview/Early_Childhood_Education.aspx (accessed 18 August, 2008)

⁶⁰⁴ Original Report, p. 36.

⁶⁰⁵ Ministry of Education, "*Te Whāriki*," <http://www.educate.ece.govt.nz/learning/curriculumAndLearning/TeWhaariki.aspx> (accessed 11 August, 2008).

- belonging, where children and their families know that they have a place in society, a connection to the outside world, and know the limits of social norms and behaviours;
- contributions of individual children are recognized, validated and encouraged. All children are given equal opportunity to contribute;
- development of verbal and non-verbal modes of communication, knowledge of other languages and cultures and creative modes of expression; and
- children actively explore their world, through play, gaining control over and confidence in their bodies, developing theories about the world around them and learning strategies for thinking and reasoning.

Program design

Early childhood education and care services are delivered by for-profit and not-for profit organizations, which are overseen by local community management boards. The Government of New Zealand does not play any role in the management, or delivery of ECEC services.⁶⁰⁶ There are a variety of types of ECEC services in New Zealand, which are outlined below.⁶⁰⁷

- Education and Care Centres provide either all-day or flexible-hours programs for children from birth to school age. They may be privately owned, non-profits, or community-based services, or operated in adjunct to a business. These centres include a small but increasing number of specific Māori immersion education and care centres, and Pacific Island centres.
- Home-based services are a network of home-based caregivers that operate under the supervision of a co-ordinator.
- Kindergartens operate sessional early childhood education for children between the ages of 3 and 5.
- Kōhanga Reo are Māori immersion programs for Māori children aged 0 to 6.
- Licence-exempt playgroups are community based groups of parents and children, who meet from birth to school age.
- Parent support and development programs aim to improve health, social and educational outcomes of children by helping build parenting capability.
- Play centres are collectively supervised and managed by parents for children up to the age of 5.

⁶⁰⁶ Ministry of Education, Government of New Zealand, "New Zealand Education System: An Overview".

⁶⁰⁷ Unless otherwise noted, this section is taken directly from: Government of New Zealand, (2002), p. 5.

- The correspondence school provides distance ECEC services for children aged 3 to 5, who are unable to attend a regular ECEC service due to isolation, illness, or other special needs.

Funding levels

In 2005, education accounted for 15.5% of public expenditure in New Zealand with 6% of this amount being allocated to pre-primary education, including all early childhood education and care services.⁶⁰⁸ The Government of New Zealand provides funding to chartered profit and non-profit early childhood education and care services in a variety of ways.

- A child care subsidy helps parents cover the costs of ECEC for children aged 5 years or younger. The amount is based upon parental income and is available to parents who are working, studying, or seriously ill or disabled.⁶⁰⁹
- In 2007, the Government of New Zealand introduced a policy of offering 20 hours of free ECEC per week for children aged 3 and 4 enrolled in services. Parents decide the exact hours and type of service, while the service providers are responsible for reclaiming the costs from the Government.⁶¹⁰ The remaining 30 hours a week of ECEC hours are to be covered by the *Childcare Subsidy*.
- Early Childhood Discretionary Grants Scheme (DGS) funds community-based groups for a variety of purposes, such as start up costs, increasing spaces, improving the health and safety of buildings, etc.⁶¹¹
- Establishment Funding helps community-based groups meet the licensing requirements for ECEC services.⁶¹²
- Equity Grants to chartered community ECEC service providers help them provide equitable services to children from low-socio-

⁶⁰⁸ UNESCO Institute for Statistics, "UIS Statistics in Brief." Accessed from http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=eng&BR_Country=5540&BR_Region=40515 12 August 2008.

⁶⁰⁹ Government of New Zealand, "Financial Support." Accessed from <http://www.teamup.co.nz/earlyyears/about/Financial+support.htm> 12 August 2008.

⁶¹⁰ Ministry of Education, "2-4 Funding Conditions." Accessed from <http://www.lead.ece.govt.nz/Funding/FundingHandbook/Chapter4/2FundingConditions.htm> 21 August 2008.

⁶¹¹ Ministry of Education, "Introduction to the Early Childhood Education Discretionary Grants Scheme," <http://www.lead.ece.govt.nz/Funding/DiscretionaryGrantsScheme/default.htm> (accessed 12 August, 2008).

⁶¹² Ministry of Education, "Establishment Funding: Frequently Asked Questions." Accessed from http://www.lead.ece.govt.nz/Funding/EstablishmentFunding/Frequentlyaskedquestions.htm#what_is_establishment_funding 12 August 2008.

economic backgrounds, special needs and non-English speaking backgrounds. Equity grants are not given to private for-profit organizations.

Access/inclusion

As reflected in the above section, the Government of New Zealand provides a variety of grants and funding schemes to ensure universal access to ECEC services. The Government introduced 20 free hours of services, because it felt that though ECEC coverage rates were universal, children were not necessarily receiving enough hours of ECEC to improve educational outcomes.⁶¹³

In addition to providing grants to improve access for indigenous populations, children with special needs, and those from poor socio-economic backgrounds, the Government of New Zealand has incorporated specific initiatives within its 10-year strategic plan to improve ECEC services for Māori and Pasifika population groups. Specific initiatives under the plan include: conducting studies to identify barriers to access, providing targeted grants, as well as increasing consultations with the local communities.⁶¹⁴

Improving quality

The quality of ECEC services in New Zealand is monitored and reported on by the Education Review Office (ERO) every three years. In their review, the ERO evaluates the effectiveness of management, quality of educators, professional leadership, quality of programs, the environment, and the interaction between children and staff.⁶¹⁵ The ERO also examines the outcomes for children that are based upon the goals of the national curriculum: well-being, belonging, contribution, communication, and active exploration.

Human resources

As of 31 December 2007, the New Zealand Government required that 50% of staff working in teacher-led early childhood education and care centres have teaching qualifications, recognized by the New Zealand

⁶¹³ Ministry of Education, "Free early childhood education- Summary reports on uptake," <http://www.minedu.govt.nz/> (accessed 12 August, 2008).

⁶¹⁴ Government of New Zealand (2002), p. 10.

⁶¹⁵ Education Review Office, *Evaluation Indicators for Education Reviews in Early Childhood Services*, 2004. Accessed from <http://www.ero.govt.nz/EdRevInfo/ECedrevs/ECE%20Eval%20Indicators.pdf> 12 August 2008.

Teaching Council.⁶¹⁶ The Government's goal is that 80% of all staff in education and care centres would be certified teachers by 2010. To be certified, pre-primary teachers require a three-year university level Diploma of Teaching.⁶¹⁷ However, pre-primary teachers have yet to achieve complete pay parity with primary school teachers.

Data/Research

New Zealand's 10-year strategy identified research in support of ECEC policy development as a key priority.⁶¹⁸ The areas of research to be supported include: quality and regulation, barriers to access, teacher supply and work force issues. The Government would also like to conduct a longitudinal research project evaluating the impact of its strategies.

Sweden

Access to early childhood education and child care (ECEC) services is a fundamental pillar of the Swedish welfare state. ECEC services are seen as means of both promoting the well-being and development of the child, as well as facilitating parental labour market participation.⁶¹⁹ As a result, the Swedish Government has been committed to the ongoing expansion and improvement of ECEC services for the past 40 years, including integrating its services, providing innovative multicultural programs, as well as increasing access for the children of unemployed parents. Despite recent economic challenges, 43% of one year olds attend ECEC, 87% of 3-year-olds and 92% of 5-year-olds.⁶²⁰ For these reasons, the OECD has declared the Swedish model of ECEC to be "outstanding."⁶²¹

⁶¹⁶ Ministry of Education, "Qualification/registration targets," <http://www.lead.ece.govt.nz/Staffing/QualificationRegistrationTargets/default.htm> (accessed 12 August, 2008).

⁶¹⁷ UNESCO, Early Childhood Education Policy Co-ordination under the Auspices of the Department/Ministry of Education: A Case Study of New Zealand, *UNESCO Early Childhood and Family Policy Series*, no. 1, March 2002, p. 19.

⁶¹⁸ Government of New Zealand (2002), p. 19.

⁶¹⁹ Barbara Martin Korpi, *The Politics of Pre-School-intentions and decisions underlying the emergence and growth of the Swedish pre-school*, 15 October 2007, p. 26.

⁶²⁰ Swedish National Agency for School Improvement, "Some facts about Swedish ECEC." Accessed from http://www.skolutveckling.se/in_english/children_first/some_facts_about_swedish_ecec/ 28 July 2008.

⁶²¹ OECD, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*, December 1999, p. 38.

Administration and Policy Formation⁶²²

Responsibility for ECEC in Sweden is shared by the state and the local municipal authorities. The state sets the goals and guidelines, as well as determines the financial framework for early childhood education and care through the Ministry of Education and Research. However, municipalities are responsible for the direct delivery of pre-school and child care.

Therefore, they decide how the national goals are fulfilled and how best to allocate state funding to reflect the needs of the municipality. Meanwhile, the Swedish National Agency for School Improvement is responsible for ensuring that national goals are met through monitoring, evaluation and research.⁶²³

Program design

Municipal governments are the main service providers of ECEC in Sweden. However, in the 1990s, there were increased demands for choice in services and as a result, private persons, religious groups or associations were granted the right to establish early childhood education and care centres, subject to receiving a licence from the local government. Consequently, by 2006, 17% of pre-school children were registered in privately run early childhood education and care centres.⁶²⁴

Though there are different types of early childhood education and care in Sweden, all now referred to as "pre-school" as a result of a change in the *Education Act* in 1998, which integrated all forms of child care into the education system.⁶²⁵ The change in the *Act* also marked the introduction of a pre-school class into the Swedish school system to extend the education system, as well as complement existing forms of early childhood education and care. Details regarding the types of early childhood education and care, including the pre-school class, are outlined below.⁶²⁶

- *Pre-school class* is a voluntary service offered for all children 6 years of age, usually for a half-day period. It is provided as part of the national school system and is based upon a national curriculum that is in line with the goals of the main school curriculum.

⁶²² Unless otherwise noted, this section is drawn from OECD (1999), p. 26.

⁶²³ Swedish National Agency for School Improvement, "About the Agency," http://www.skolutveckling.se/in_english/about/ (accessed 28 July 2008)

⁶²⁴ Korpi, p. 55.

⁶²⁵ Ibid., p.63.

⁶²⁶ Outlines of the various forms of ECEC in Sweden are drawn from: OECD (1999), p. 15.

- *Family Day Care Homes* provide full-time care for pre-school-aged children in the home of a licensed family child minder. They offer flexible hours, including evenings and weekends.
- *Open pre-schools* offer part-time activities for children not enrolled in other forms of care. They require that the child be accompanied by a parent or other care giver and offer an informal setting in which parents can get together.
- *Pre-school* (formerly day care centre) offers full-time care for pre-school-aged children. Pre-schools are open throughout the year and their hours are adjusted to meet the needs of working parents. This is the traditional form of government-provided ECEC in Sweden.
- *Leisure-time centres* offer part-time activities for children from 6 to 12 years of age. These services are offered in school buildings and the national curriculum has been amended to incorporate the leisure centres.

Funding levels

According to the OECD, Sweden spent 1.7% of its GDP on early childhood education and care in 2004, ranking second to Denmark in the countries examined.⁶²⁷ The majority of funding for ECEC comes from the state and municipal governments through taxes. The state transfers blocks of funding to the municipality, which are then supplemented by the municipality with revenue generated through local taxes.⁶²⁸ The municipalities then decide how to allocate the funding.

Though the funding from the state is not specifically earmarked for ECEC, the state provides, in addition to its block funding, specific grants to achieve particular policy goals in the area of ECEC. For example, the state has provided special grant money to support multiculturalism and gender equality in ECEC services.⁶²⁹

Prior to 1990, the state covered 45% of the ECEC costs, while the municipal government also covered 45% and parents paid the remaining 10 % through fees.⁶³⁰

However, the economic crisis experienced by Sweden in the 1990s, resulted in decreased government funding and a subsequent transfer of costs to parents, such that they were paying 16.5% of ECEC

⁶²⁷ OECD (2004), *Starting Strong II*, p.105.

⁶²⁸ OECD, (1999), p. 16.

⁶²⁹ Korpi, p. 55.

⁶³⁰ Ibid.

costs.⁶³¹ After much debate, a maximum fee for parents was introduced in 2002 in response to this dramatic increase in fees for parents. The fee now covers approximately 17% of operating costs.⁶³²

Access/inclusion

In the 1970s, access to early childhood education and care services became a cornerstone of the Swedish welfare state, as it was seen as a means of both ensuring the well-being and development of the child, as well as facilitating parental participation in the labour market.⁶³³

The 1975 *Pre-school Act* granted 525 hours of a year of pre-schooling for 6-year-olds free of charge, whose parents were working, studying or in need of special support. However, by the 1990s, the demand for child care and education services was outstripping supply. Consequently, new legislation was introduced in 1995, requiring that not only must the municipality guarantee the supply of child care, but they must also become the providers of ECEC to ensure increased access.

Yet, as the provision of ECEC in Sweden was dependent upon the employment of parents, it meant that children whose parents were unemployed were denied access. This discriminated against an increasingly larger section of the population in the 1990s, as more and more parents were out of work due to the economic crisis. Similarly, Sweden's growing immigrant population had less access to ECEC as they were more likely to be unemployed. As a result, in June 2001, children aged 4 and 5 of unemployed parents received the right to pre-schooling both in terms of obtaining a place, as well as retaining the place they already had.⁶³⁴

Improving quality

Quality in the pre-school class is monitored by the Swedish National Agency for School Improvement, while other ECEC services are monitored by the municipality, often by school directors. Both the OECD and the Government of Sweden have noted that the quality of ECEC services declined during the 1990s due to cost-cutting measures, which resulted in an increase in child to staff ratios.⁶³⁵ During this period, Sweden has sought to maintain quality levels through its highly

⁶³¹ Ibid., p. 17.

⁶³² Clearing House on International Developments in Child, Youth and Family Policies, "Sweden" <http://www.childpolicyintl.org/>

⁶³³ Korpi, p. 26.

⁶³⁴ Ibid., p. 70.

⁶³⁵ OECD (1999), p. 31.

trained qualified staff: 60% of staff are university-trained pre-school teachers, while the remainder are qualified childminders.⁶³⁶

However, since then, the Government of Sweden has introduced other measures to restore ECEC child to staff ratios. In 2004, a bill was passed in the Riksdag (the Swedish Parliament) allowing for a special state grant to be allocated to the municipalities to increase the number of staff in pre-schools by 10%.⁶³⁷

Curriculum

When child care and early childhood education were integrated under the auspices of the Ministry of Education and Research, the Swedish Government also decided to develop a national curriculum that articulated common pedagogical goals and guidelines. However, the means by which the goals were to be achieved were left to the municipalities. The national pre-school curriculum focuses on five areas: norms and values; development and learning; influence of the child; pre-school and home; co-operation between pre-schools and the pre-school class, the school, and the leisure time centres.⁶³⁸

The pedagogical approach in the curriculum includes elements of the traditional Swedish view of early childhood education, as well as aspects of the Reggio Emilia approach.⁶³⁹ The curriculum focuses on the child as a competent learner, active thinker and involved doer. Key values include: continuous learning and development, play and theme oriented ways of working, linkages with the child's own experiences, the pedagogical importance of care, and development in groups.

Human resources⁶⁴⁰

ECEC personnel in Sweden are quite well educated. Both pre-schools and the pre-school class are staffed by pre-school teachers, who have a university-level education specializing in theoretical and practical aspects of early childhood development, and child minders, who receive training in child minding and developmental psychology in secondary school. Leisure-time centres are staffed by pedagogues who have equivalent education and training to pre-school teachers. Meanwhile, family day care providers are not required to complete any training, but it is recommended that they complete the child minder training course offered at the secondary schools.

⁶³⁶ Ibid., p. 32.

⁶³⁷ Martin Korpi, p. 72.

⁶³⁸ OECD (1999), p. 18.

⁶³⁹ Ibid., p. 19.

⁶⁴⁰ Unless other wise noted, this information was drawn from OECD (1999), p. 19.

Research and evaluation

In their background report to the OECD, the Swedish Government articulated that the National Agency for Education⁶⁴¹ is responsible for generating research and information in the area of ECEC that leads to program evaluation and policy development.⁶⁴² The Agency gathers statistics in the area of ECEC, as well as conducts studies evaluating ECEC services in Sweden.

In their evaluation of Sweden, the OECD noted that high quality research was being produced in the area of early childhood development in Swedish universities, but it expressed concern as to whether this research was linked to policy development.⁶⁴³ The OECD also pointed out that the majority of independent research was self-funded, rather than supported by government grants.

⁶⁴¹ The above-mentioned Swedish National Agency for School Improvement used to be part of this organization, but now constitutes a separate branch.

⁶⁴² Government of Sweden, *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden: Background report prepared for the OECD Thematic Review*, December 1999, p. 64.

⁶⁴³ OECD (1999), p. 37.



Éducation et garde des jeunes enfants : Prochaines étapes

**Rapport du
Comité sénatorial permanent des affaires sociales,
des sciences et de la technologie**

L'honorable Art Eggleton, C.P., président

L'honorable Wilbert Joseph Keon, O.C., vice-président

Avril 2009

This document is available in English

Disponible sur l'Internet parlementaire :
<http://senate-senat.ca/social.asp>
40e législature – 2e session

En vertu du paragraphe 131(2) du Règlement, le Sénat demande au gouvernement d'apporter une réponse complète et détaillée au rapport, et demande que cette réponse soit fournie par le ministre des Ressources humaines et du Développement social.

Le paragraphe 131(2) précise que le Sénat peut demander au gouvernement de répondre à un rapport qui a été adopté par le Sénat. En vertu du paragraphe 131(3), le gouvernement doit déposer sa réponse dans les 150 jours civils suivant l'adoption d'un rapport.

Le Comité tient à remercier les membres du personnel suivants qui ont travaillé fort à la préparation du rapport.

Bibliothèque du Parlement :

Havi Echenberg

Diane Leduc

Karin Phillips

Consultante :

Kerry McCuaig

Direction des comités :

Keli Hogan, greffière du Comité

Monique Régimbald, adjointe administrative

Barbara Reynolds, greffière du Comité, 2^e session de la
39^e législature

Tracy Amendola, adjointe administrative, 2^e session de la
39^e législature

TABLE DES MATIÈRES

MANDAT	4
MEMBRES	5
AVANT-PROPOS	6
GLOSSAIRE	8
RÉSUMÉ	9
1. INTRODUCTION	13
2. CONTEXTE INTERNATIONAL	16
2.1. Étude et rapport de l'OCDE portant sur le Canada	17
2.1.1. MÉTHODE	17
2.1.2. CONSTATATIONS	18
POINTS FORTS	18
POINTS PRÉOCCUPANTS	19
2.1.3. RECOMMANDATIONS DE L'OCDE VISANT EXPRESSÉMENT LE CANADA	19
2.2. Étude comparative de l'OCDE	21
2.2.1. CONSTATATIONS GÉNÉRALES	21
2.2.2. PRINCIPALES CONSTATATIONS	21
PROBLÈMES D'ACCÈS	21
PROBLÈMES DE FINANCEMENT	22
PROBLÈMES DE QUALITÉ	22
2.2.3. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES DE L'OCDE	23
2.2.4. COMPARAISON ENTRE LE CANADA ET LES AUTRES PAYS	24
2.2.5. MODÈLES DE L'OCDE	25
2.3. Évolution de la situation dans d'autres pays	27
2.3.1. PAYS ÉTUDIÉS	28
2.3.2. INTÉGRATION DES SERVICES D'ÉDUCATION ET DE GARDE DES ENFANTS	30
2.3.4. ACCÈS	32
2.3.5. QUALITÉ, CONTRÔLE ET ÉVALUATION	35
3. APPROCHES DES SERVICES D'ÉDUCATION ET DE GARDE DES JEUNES ENFANTS	37
3.1. Développement de la petite enfance et pédagogie	37
3.2. Santé de la population	41
3.3. Soutien aux familles	43
3.3.1. CHOIX POUR LES PARENTS	44
3.3.2. COMPÉTENCES PARENTALES	46
3.4. Intégration	48
3.5. Accessibilité	54
4. CONTRIBUTION FÉDÉRALE	58
4.1. Politique, programmes et mécanismes de financement	58
4.1.1. FISCALITÉ ET TRANSFERTS AUX PARTICULIERS	58
DÉDUCTION POUR FRAIS DE GARDE D'ENFANTS, 1972	58
PRESTATION NATIONALE POUR ENFANTS, 1998	59

PRESTATION UNIVERSELLE POUR LA GARDE D'ENFANTS, 2006	61
CRÉDIT D'IMPÔT POUR ENFANTS, 2007	61
4.1.2. FINANCEMENT DIRECT DES PROGRAMMES	62
PREMIÈRES NATIONS ET PEUPLES AUTOCHTONES	62
FAMILLES DES MILITAIRES	71
DÉTENUES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE	74
IMMIGRANTS ET RÉFUGIÉS.....	74
4.1.3. TRANSFERTS AUX PROVINCES ET AUX TERRITOIRES	75
PROGRAMME D'ACTION COMMUNAUTAIRE POUR LES ENFANTS (PACE) ET	
PROGRAMME CANADIEN DE NUTRITION PRÉNATALE (PCNP), 1993	75
TRANSFERT SOCIAL CANADIEN, 1995	78
PLAN D'ACTION NATIONAL POUR LES ENFANTS, 1997	78
PRESTATION NATIONALE POUR ENFANTS, 1998	80
ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE (ECUS), 1999.....	82
INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE, 2000	82
CADRE MULTILATÉRAL POUR L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES	
ENFANTS, 2003	83
ALLER DROIT DEVANT : FONDATIONS – PROGRAMME D'APPRENTISSAGE ET DE	
GARDE DES JEUNES ENFANTS, 2004.....	85
ACCORDS DE PRINCIPE SUR L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES	
ENFANTS, 2005, ET ENTENTE CANADA-QUÉBEC CONCERNANT	
L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES ENFANTS	85
INITIATIVE SUR LES PLACES EN GARDERIE, 2006	86
4.2. Leadership fédéral.....	88
5. POLITIQUES ET PROGRAMMES PROVINCIAUX, TERRITORIAUX ET	
LOCAUX	93
5.1. Tendances observées dans les provinces et territoires	93
5.1.1. CADRES / STRATÉGIES	93
5.1.2. INTÉGRATION	95
5.1.3. FINANCEMENT PLUS ÉLEVÉ, NOMBRE ACCRU DE PLACES ET MODALITÉS	
DIVERSES DE PRESTATION.....	95
5.1.4. INTÉGRATION DES ENFANTS AYANT DES BESOINS PARTICULIERS	98
5.1.5. PROGRAMME ÉDUCATIF	99
5.2. Interventions au niveau local.....	100
5.3. Partenariats plus solides	102
6. CARACTÉRISTIQUES DES PROGRAMMES	105
6.1. Réglementés ou non réglementés	105
6.2. Services à but lucratif ou sans but lucratif.....	107
6.3. Programmes universels ou ciblés	114
7. ÉDUCATEURS ET ÉDUCATRICES	116
7.1. Exigences relatives à la dotation	117
7.2. Recrutement et maintien en fonction	119
8. RECHERCHES ET DONNÉES.....	124
8.1. Sources actuelles	124

8.1.1. ENQUÊTE LONGITUDINALE NATIONALE SUR LES ENFANTS ET LES JEUNES	124
8.1.2. ENQUÊTE SUR LES ENFANTS AUTOCHTONES	125
8.1.3. ÉTUDE LONGITUDINALE DU DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS DU QUÉBEC (ELDEQ)	125
8.1.4. COMPRENDRE LA PETITE ENFANCE	126
8.1.5. ÉTUDE SUR LA SANTÉ DES ENFANTS DE L'ONTARIO	126
8.1.6. PARTIR D'UN BON PAS POUR UN AVENIR MEILLEUR	127
8.1.7. INSTRUMENT DE MESURE DU DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE (IMDPE).....	128
8.1.8. INDICE COMPOSITE DE L'APPRENTISSAGE (ICA)	130
8.2. Rôle du gouvernement fédéral	131
9. CONCLUSION	133
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	135
ANNEXE 1 – LISTE DES TÉMOINS.....	137
ANNEXE 2	139
PRATIQUES NOVATRICES RELATIVES À L'ÉDUCATION ET À LA GARDE DES JEUNES ENFANTS	139
ANNEXE 3	145
SURVOL DES POLITIQUES ET PROGRAMMES PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX RELATIFS À L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE. 145	
Alberta	145
Colombie-Britannique.....	151
Manitoba	158
Nouveau-Brunswick	161
Terre-Neuve-et-Labrador.....	166
Territoires du Nord-Ouest	170
Nouvelle-Écosse	175
Nunavut	181
Ontario.....	185
Île-du-Prince-Édouard	192
Québec	198
Saskatchewan	204
Yukon	209
ANNEXE 4	215
SURVOL DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES D'ÉDUCATION DES JEUNES ENFANTS D'AUTRES PAYS	215
Australie.....	215
Cuba.....	221
France.....	225
Allemagne	231
Nouvelle-Zélande.....	236
Suède	241

MANDAT

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 24 février 2009 :

L'honorable sénateur Eggleton, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Jaffer,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner la situation de l'éducation et de la garde des jeunes enfants au Canada à la lumière du rapport *Starting Strong II* publié par l'OCDE les 21 et 22 septembre 2006 qui classe le Canada au dernier rang de 14 pays pour ce qui est des fonds consacrés aux programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants et qui dit notamment que « les politiques nationales et provinciales d'éducation et de garde des jeunes enfants au Canada en sont encore aux premières étapes [...] la couverture est faible si on la compare à celle d'autres pays de l'OCDE »;

Que le comité étudie, pour en faire rapport, l'énoncé de l'OCDE selon lequel « il faudra investir des efforts et des fonds importants dans ce secteur pour créer un système universel correspondant aux besoins d'une économie de plein emploi, respectant l'égalité entre les sexes et proposant une nouvelle compréhension de la façon dont les jeunes enfants se développent et apprennent »;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité,

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2009 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

MEMBRES

L'honorable Art Eggleton, C.P., président du Comité
L'honorable Wilbert Joseph Keon, vice-président du Comité

Ainsi que

Les honorables sénateurs suivants ont participé à l'étude :

Catherine S. Callbeck
Andrée Champagne, C.P.
Joan Cook
Jane Cordy
Joyce Fairbairn, C.P.
Lucie Pépin
Hugh Segal

En outre, les honorables sénateurs Bert Brown, Ethel M. Cochrane, Jim Munson et Marilyn Trenholme Counsell, ont également participé aux délibérations des comités.

AVANT-PROPOS

Le Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie a été consterné d'apprendre que le Canada se retrouve au dernier rang, parmi 14 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), pour ce qui est des dépenses consacrées à l'éducation des jeunes enfants et aux services de garde.

D'abord, les enfants sont l'avenir du Canada. Plus particulièrement dans une société vieillissante, il nous faudra le plus grand nombre possible d'adultes qui sont disposés et aptes à faire partie de la population active et, en même temps, il nous faut renforcer chez les enfants l'estime de soi et l'aptitude à l'apprentissage. Seules d'excellentes possibilités d'apprentissage pour les jeunes, que ce soit au foyer ou à l'extérieur, peuvent garantir cet avenir du Canada.

Deuxièmement, la structure fédérale du Canada peut compliquer l'évaluation des mesures et des investissements des divers ordres de gouvernement relatifs à l'éducation et à la garde des jeunes enfants. Il a semblé nécessaire de préciser l'action mutuelle des politiques, programmes et dépenses entre les administrations et dans l'ensemble du Canada, compte tenu de la responsabilité commune envers les parents et leurs enfants.

Troisièmement, le Comité était conscient du fait que les recherches, politiques et programmes portant sur l'éducation et la garde des jeunes enfants évoluent, parfois de façon marquée et rapide, tant au Canada qu'à l'étranger. Il souhaitait donc recueillir de l'information et prendre connaissance des activités qui se déroulent, en partie à la suite du rapport de l'OCDE.

Enfin, il y a eu depuis la publication du rapport de l'OCDE de nombreuses modifications des programmes aux échelons local, provincial, territorial et fédéral touchant l'éducation et la garde des jeunes enfants, les enfants et les parents. Le Comité souhaitait comprendre ces modifications, en rendre compte et les évaluer à la lumière des recommandations formulées par l'OCDE pour le Canada et tous les pays de l'OCDE.

Le Comité a récemment, après étude, présenté un rapport sur l'autisme chez les enfants au Canada, attirant l'attention du public sur cette question. Il a alors constaté l'importance d'une intervention

précoce et de soins adaptés pour les enfants qui ont des besoins particuliers.

Au cours des audiences qu'il a tenues pour réaliser la présente étude, le Comité a recueilli le point de vue de fournisseurs de services de garde et de partisans de ces services provenant de l'ensemble des provinces et des territoires, de fonctionnaires de Ressources humaines et Développement social Canada, ainsi que de visionnaires et d'experts canadiens de renom international en matière de développement de la petite enfance, le D^r Fraser Mustard et l'honorable Margaret Norrie McCain.

En outre, le Comité a deux sous-comités dont l'un s'intéresse à la santé des populations et l'autre au logement, au sans-abrisme et à la pauvreté dans les villes canadiennes. De nombreux témoins qui ont comparu devant les sous-comités ont souligné que le développement et l'apprentissage des jeunes enfants étaient un élément clé de la solution à ces problèmes. Ils sont cités dans le présent rapport. Le Comité les remercie tous de leur apport, qui a été utile à son étude.

Le Comité est conscient des énormes efforts que déploient les parents et les grands-parents, les gouvernements, les organismes voués au développement de l'enfant et les responsables des programmes d'apprentissage dans la petite enfance, entre autres, pour aider les enfants à développer leur potentiel. Au Canada, nous savons qu'il faut des familles, des éducateurs, des décideurs et d'autres intervenants pour élever les enfants. Le présent rapport leur est adressé.

Enfin, le Comité tient à souligner le dévouement et la passion de la sénatrice Trenholme Counsell, qui a présenté la motion visant la réalisation de cette étude.

GLOSSAIRE

Les expressions suivantes sont employées tout au long du rapport :

Développement de la petite enfance
Éducation et garde des jeunes enfants
Éducation de la petite enfance
Apprentissage et garde des jeunes enfants

Toutes ces expressions désignent le développement des enfants entre la naissance et l'âge de l'admission à l'école (4, 5 ou 6 ans, selon la province, le territoire ou le pays) et elles sont interchangeables. Le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques utilise surtout le terme « éducation et accueil des jeunes enfants », mais, aux fins du présent rapport, nous avons opté pour l'expression « éducation et garde des jeunes enfants », plus usitée au Canada. On trouvera aussi les formulations ci-dessus dans le présent rapport, notamment dans les citations provenant de divers documents.

OCDE Organisation de coopération et de développement
 économiques

RÉSUMÉ

Le 20 novembre 2006, le Sénat du Canada a autorisé le Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie à s'attaquer à deux tâches. D'abord, le Comité devait étudier la situation de l'éducation et de la garde des jeunes enfants au Canada à la lumière du rapport *Petite enfance, grands défis II*, publié par l'OCDE le 21 septembre 2006, qui classe le Canada au dernier rang parmi 14 pays pour ce qui est des fonds affectés aux programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants. Deuxièmement, le Comité devait étudier, pour en faire rapport, l'énoncé de l'OCDE selon lequel « il faudra investir des efforts et des fonds importants dans ce secteur pour créer un système universel correspondant aux besoins d'une économie de plein emploi, respectant l'égalité entre les sexes et proposant une nouvelle compréhension de la façon dont les jeunes enfants se développent et apprennent¹ ».

Pour s'acquitter de ce mandat, le Comité a recueilli les témoignages de fournisseurs de services de garde et de défenseurs de ces services provenant de tout le Canada, des fonctionnaires de Ressources humaines et Développement social Canada, de visionnaires et d'experts canadiens de renom international en matière de développement de la petite enfance.

De plus, grâce à son travail en cours sur la santé des populations et sur le logement, le sans-abrisme et la pauvreté dans les villes canadiennes, le Comité a beaucoup appris sur le rôle essentiel que doivent jouer le développement et l'éducation de la petite enfance si nous voulons nous attaquer aux problèmes sociaux plus vastes.

Le Comité a entrepris une étude approfondie des rapports de l'OCDE concernant le Canada ainsi que plusieurs autres pays qui se classent mieux que lui et qui ont des programmes plus développés d'éducation et de garde des jeunes enfants.

Il ne fait aucun doute que les provinces et territoires du Canada réagissent déjà au défi lancé par l'OCDE. En 2008, un grand nombre d'initiatives excellentes sont en place : coopération interministérielle, cadre éducatif, participation citoyenne et parentale. On investit

¹ OCDE, Direction de l'éducation, *Politique sur les services éducatifs et de garde à l'enfance – Canada – Note de présentation*, octobre 2004, p. 6. Consulté à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/42/33/33850796.pdf> le 3 août 2008.

d'avantage non seulement pour créer des places en garderie, mais aussi pour offrir un soutien aux parents, des programmes d'amélioration des compétences parentales, de la formation pour les éducateurs et éducatrices de la petite enfance avec relèvement des salaires. Le gouvernement du Canada continue d'offrir un soutien budgétaire aux gouvernements provinciaux et territoriaux tant pour les programmes que pour les familles, au moyen de mesures fiscales. On trouvera dans ces pages l'historique des investissements fédéraux et des détails sur la situation actuelle.

L'OCDE a félicité le Canada de ses recherches sur le développement et l'éducation de la petite enfance. Le Comité tient à remercier plus particulièrement le D^r Fraser Mustard qui, au cours des audiences, lui a fait profiter de ses compétences reconnues dans le monde. Le Comité sénatorial reconnaît néanmoins que la réputation future du Canada dépendra de deux choses : un soutien constant à la recherche et un appui soutenu aux familles canadiennes.

Le Comité a pris note des points forts du Canada, mais aussi de ses faiblesses. Il y a trop d'enfants autochtones et d'enfants ayant des difficultés particulières qui sont laissés pour compte. Les familles d'immigrants attendent du Canada une aide spéciale pour leurs enfants. Le bilinguisme apporte une dimension unique à la prestation des services aux enfants qui sont en situation minoritaire. Même les enfants les plus talentueux ont besoin, pour exploiter leur plein potentiel, des meilleures occasions possibles de se développer en bas âge. Il arrive trop souvent que des enfants canadiens se présentent à l'école sans être prêts à amorcer leur apprentissage. Notre pays peut et doit faire mieux que cela.

Dans la conclusion du présent rapport, le gouvernement du Canada est invité à se faire le champion des familles au XXI^e siècle. Le rapport est jalonné d'idées sur l'expansion et l'intégration de services plus complets pour les parents et les enfants, la réévaluation des engagements budgétaires envers les familles et l'augmentation progressive nécessaire des ressources afin d'offrir des places dans des garderies de qualité ainsi que, pour les parents et les enfants, des programmes axés sur l'épanouissement et l'éducation de la petite enfance.

Le Comité recommande :

- 1. que le premier ministre nomme un ministre d'État à l'Enfance et à la Jeunesse relevant du ministère des Ressources humaines et du Développement social du Canada, qui serait notamment chargé de collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour promouvoir la prestation de services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et de soutien parental, ainsi que la recherche sur le développement humain et sur le développement et l'apprentissage chez les jeunes enfants;**
- 2. que le ministre des Ressources humaines et du Développement social crée un conseil consultatif national sur l'enfance, chargé de conseiller le ministre d'État à l'Enfance et à la Jeunesse et, par l'entremise de celui-ci, d'autres ministres sur les meilleurs moyens de soutenir les parents et de promouvoir des services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Le conseil se composerait de parlementaires, d'autres personnes intéressées, de dirigeants locaux et de parents et il aurait une représentation satisfaisante des communautés autochtones;**
- 3. que le gouvernement du Canada tienne une série de réunions pour les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'enfance et de la jeunesse, qui commenceraient dans l'année suivant la publication du présent rapport, pour :**
 - a. établir un cadre pancanadien de politiques et de programmes destinés aux enfants et à leur famille;**
 - b. constituer un conseil fédéral-provincial-territorial de ministres responsables de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants et du soutien parental, qui se réunirait annuellement pour examiner les progrès du Canada par rapport aux autres pays de l'OCDE et pour faire connaître les pratiques exemplaires au Canada;**
- 4. que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et les chercheurs, établisse un solide système de collecte de données, d'évaluation et de recherche qui soit doté de fonds suffisants et qui mette en lumière tous les aspects de la**

qualité et du développement humain dans les programmes de développement de la petite enfance, y compris l'élaboration de programmes éducatifs, l'évaluation de programmes et la mesure des résultats pour les enfants.

Enfin, le Comité réaffirme la foi que lui inspirent les parents au Canada et l'espoir qu'il place dans les enfants. Les parents peuvent faire de meilleurs choix pour leurs enfants lorsque chaque collectivité offre un réseau solide de programmes parentaux et diverses possibilités d'apprentissage et de services de garde de qualité. Tous les gouvernements au Canada, tous les citoyens canadiens sont invités à faire de cet idéal un objectif et à positionner le Canada parmi les meilleurs pays au monde où la vie familiale peut s'épanouir et prospérer.

1. INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada a commencé à faire des dépenses pour aider les enfants et les familles il y a près d'une centaine d'années en proposant une déduction de l'impôt sur le revenu aux familles avec enfants, déduction qui augmentait avec le revenu imposable². Les allocations familiales sont venues ensuite, en 1945. Leur valeur a triplé et elles ont été indexées au coût de la vie en 1973. Cinq ans plus tard s'ajoutait un crédit d'impôt remboursable à l'intention des familles à faible revenu. En 1993, ces programmes ont été regroupés, avec le Supplément au revenu gagné, pour créer une prestation mensuelle fondée sur le revenu familial et le nombre d'enfants, prestation dont le montant était réduit progressivement jusqu'à zéro pour les familles à revenu élevé. La nouvelle Prestation fiscale pour enfants subsiste aujourd'hui, mais plusieurs modifications y ont été apportées. On trouvera plus loin dans ces pages des renseignements plus poussés sur ce programme.

La première forme explicite de soutien de la garde des enfants a été une modeste déduction pour frais de garde d'enfants, accordée en 1971, et l'acceptation des subventions pour garde d'enfants comme dépense autorisée par les gouvernements provinciaux aux fins du Régime d'assistance publique du Canada; ce régime a été proposé en 1966 pour aider les personnes qui étaient ou risquaient d'être dans le besoin. Les fonds prévus à ces fins ont été maintenus, avec des conditions moins nombreuses, lorsque le Régime d'assistance publique du Canada a été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Le présent rapport fournit plus loin des renseignements sur ces programmes et d'autres.

Ainsi, même si la Constitution confie aux provinces et aux territoires la responsabilité à l'égard des familles, des gouvernements du Canada de toutes les allégeances politiques, en temps de guerre comme en temps de paix, ont tout au long du dernier siècle consenti des dépenses pour aider les familles canadiennes avec enfants. Il est vrai que la science nous donne de nouvelles preuves de l'importance d'un sain développement chez l'enfant et d'un apprentissage en très bas âge, non seulement pour les enfants, mais aussi pour les adultes qu'ils deviendront. Les familles et les gouvernements n'ont toutefois pas

² Sauf indication contraire, les renseignements sur l'évolution historique des investissements fédéraux visant les enfants sont extraits du document *La Prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape 2006*, gouvernement du Canada, 2008, p. 3.

attendu pour agir, chacun à sa façon, pour empêcher que les enfants ne soient les victimes de la pauvreté de leurs parents.

Ces dernières années, le pourcentage des familles à deux revenus a doublé entre 1974 et 1994, passant du tiers à 70 p. 100³. Comme les femmes se joignaient plus nombreuses à la population active et qu'il fallait plus d'un revenu pour élever une famille, les employeurs et les gouvernements ont reconnu la nécessité de services de garde de haute qualité pour les jeunes enfants dont les parents pouvaient et voulaient travailler à l'extérieur du foyer, ainsi que d'autres mesures de soutien et du renforcement des compétences parentales pour les parents de jeunes enfants.

Lorsque l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a entrepris une étude dans divers pays sur l'éducation et la garde des jeunes enfants, le Canada s'est proposé pour la deuxième série de pays à étudier. Les classements du Canada en ont déçu plus d'un. En outre, les données ont montré que le taux de pauvreté chez les enfants était resté à peu près inchangé au Canada et qu'il y avait toujours des enfants vulnérables dans des familles canadiennes de tous les niveaux de revenu. Ces résultats ont soulevé un regain d'inquiétude dans les familles et chez les intervenants, les éducateurs de la petite enfance et les décideurs et ont suscité la volonté d'améliorer la situation.

Le Comité a mené deux autres études parallèlement à celle-ci. L'une d'elles, sur la santé des populations, a permis de recueillir des renseignements dans toutes les provinces et tous les territoires et a fait appel à des témoins de différentes disciplines, professions et sphères de compétence. Les témoins qui ont comparu devant le sous-comité chargé de cette étude ont souligné à maintes reprises l'importance du développement de la petite enfance comme élément essentiel à la santé et au bien-être des adultes que les enfants deviendront. Leurs témoignages sont également cités dans la présente étude, et le rapport final du sous-comité devrait être publié dans les mois à venir.

Une autre étude du Comité a porté sur les grandes villes canadiennes et commencé par un examen des difficultés sociales, notamment la pauvreté, le logement et le sans-abrisme. Le risque de compromettre

³ Rianne Mahon et Susan Phillips, « Dual-Earner Families Caught in a Liberal Welfare Regime? The Politics of Child Care Policy in Canada », dans *Child Care at the Crossroads*, 2005, p. 56.

les possibilités de développement de la petite enfance a été l'un des grands enjeux et sujets d'inquiétude des témoins qui ont abordé ces difficultés. Les propos de ces témoins sont également cités dans le présent rapport. Le sous-comité chargé de cette étude devrait publier un rapport provisoire en 2009.

Un autre comité sénatorial, le Comité permanent des droits de la personne, s'est intéressé aux enfants et aux premiers stades de leur développement. Son rapport, qui rend compte d'une étude intense sur la façon dont le Canada se conforme à la Convention relative aux droits de l'enfant, signale un décalage entre le discours du gouvernement et la réalité, si bien que des enfants canadiens se retrouvent vulnérables et sans représentation. Le rapport final du Comité recommande :

[...]que le gouvernement fédéral rencontre les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le but d'aider à coordonner l'établissement des normes mesurables et des lignes directrices en matière de prestation de services de garde et de développement de la petite enfance dans toutes les régions du pays, assorties d'un financement raisonnable. Les consultations devraient commencer sur-le-champ et les solutions proposées devraient être communiquées à la population canadienne d'ici juillet 2009⁴.

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a maintenant l'intention de faire rapport sur l'évolution de la situation au Canada et dans d'autres pays depuis la publication des rapports de l'OCDE et d'évaluer cette évolution en fonction des principes, des recommandations propres aux divers pays et des recommandations d'ordre plus général qui sont énoncés dans les rapports.

⁴ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Les enfants : des citoyens sans voix – Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants*, rapport final, avril 2007, p. 160.

2. CONTEXTE INTERNATIONAL

En mars 1998, après la réunion ministérielle de 1996 dont le thème était *Faire de l'apprentissage tout au long de la vie une réalité pour tous*, la Direction de l'éducation de l'OCDE a lancé le projet d'examen thématique de la politique sur l'éducation et la garde des jeunes enfants. Au cours de leur réunion, les ministres de l'Éducation des pays membres de l'Organisation ont fait de l'éducation et de la garde des jeunes enfants une priorité élevée, retenant comme objectif particulier l'amélioration de l'accès aux services et de la qualité de ces services.

L'examen thématique s'est déroulé en deux étapes. Au cours de la première, 12 pays qui s'étaient proposés au moment de la réunion de 1998 ont fait l'objet d'un examen : Australie, Belgique, Danemark, États-Unis, Finlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Suède. Un rapport comparatif a été présenté lors d'une conférence internationale qui a eu lieu en Suède en 2001.

À sa réunion de 2001, la Direction de l'éducation de l'OCDE a autorisé une deuxième série d'examens, portant cette fois sur huit autres pays : Allemagne, Autriche, Canada, Corée, France, Hongrie, Irlande et Mexique. Les examens se sont faits entre 2002 et 2004. Parmi les 21 pays qui ont proposé de participer à cette démarche, le Canada est le 17^e qui a été soumis à un examen.

L'OCDE a aussi commandé des études sur des sujets clés qui concernent les programmes éducatifs, les services aux familles à faible revenu et défavorisées, le financement, la recherche et la collecte de données. Les 50 rapports qui forment l'étude de l'OCDE sur l'éducation et la garde des enfants d'âge préscolaire, étalée sur huit ans, représentent le plus vaste corpus comparatif jamais établi dans le domaine. Cette étude échelonnée sur huit ans permet au Canada de se comparer aux autres pays et lui donne une chance inégalée de tirer parti des pratiques exemplaires appliquées ailleurs dans la politique sur l'éducation et la garde des jeunes enfants et la prestation des services.

2.1. Étude et rapport de l'OCDE portant sur le Canada

2.1.1. MÉTHODE

La même méthode a été appliquée à tous les pays soumis à l'examen.

Les pays participants ont commandé un rapport de base structuré selon des lignes directrices acceptées par tous les participants. Dans le cas du Canada, Développement des ressources humaines Canada a commandé un rapport qui a été rédigé par Gillian Doherty, Martha Friendly et Jane Beach. Le document de 172 pages a été publié en 2003⁵.

Une équipe d'examen composée d'un membre du Secrétariat de l'OCDE et d'experts s'est rendue dans les pays participants, y a eu des entretiens avec les principaux intervenants qui s'occupent de la politique sur l'éducation et la garde des jeunes enfants et a observé certains des programmes d'éducation et de garde. Au Canada, l'équipe s'est rendue au Manitoba, en Saskatchewan, en Colombie-Britannique et à l'Île-du-Prince-Édouard entre le 21 septembre et le 3 octobre 2003⁶.

L'équipe a rédigé des « notes par pays » en s'inspirant du rapport de base et des renseignements recueillis au cours des visites. Les notes de tous les pays ont été regroupées pour constituer un rapport comparatif complet de l'OCDE.

⁵ Gillian Doherty, Martha Friendly et Jane Beach, *Examen thématique de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants de l'OCDE – Document de base*, Canada, 2003, Consulté à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/41/36/33852192.pdf> le 5 août 2008.

⁶ Précisons à des fins de comparaison que l'équipe d'examen qui s'est rendue aux États-Unis y a séjourné du 26 septembre au 8 octobre 1999 et est allée au Colorado, en Caroline du Nord et en Ohio (*OECD Country Note, Early Childhood and Education and Care Policy in the United States of America*, juillet 2000, p. 6, disponible en ligne à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/52/33/2535075.pdf>). Ces États américains ont été « choisis » en raison de leurs caractéristiques particulières alors que, au Canada, les quatre provinces ont été les seules qui ont accepté de participer à l'étude, selon Norma Greenaway, qui a accordé une entrevue à Martha Friendly (Norma Greenaway, « Childcare Inadequate, OECD says: Four-province study » dans *National Post*, 26 octobre 2004, édition nationale, p. A11). L'équipe chargée du Canada a notamment regretté « tout particulièrement de ne pas avoir eu l'occasion d'examiner les nouvelles politiques du Québec, qui semblent avoir progressé bien au-delà de la perspective de la "garde d'enfants" », *Note de présentation – Canada*, p. 97.

2.1.2. CONSTATATIONS

Le document *Politique sur les services éducatifs et de garde à l'enfance – Canada – Note de présentation*⁷ a été l'aboutissement du processus au Canada. L'évaluation globale que l'équipe a faite des services d'éducation et de garde des jeunes enfants au Canada, exception faite des services offerts au Québec, a été généralement négative. Ils ont été décrits comme « une mosaïque de services fragmentés et peu économiques au sein desquels le secteur de la “garde d'enfants” est considéré comme un soutien au marché du travail, qui souvent ne joue aucun rôle ciblé en matière de développement et d'éducation des enfants⁸ ».

POINTS FORTS

Dans la note de présentation, les points forts relevés dans les services canadiens sont les suivants :

- un congé parental rémunéré de presque un an, prévu par la *Loi sur l'assurance-emploi* de 2001;
- les politiques du Québec sur l'éducation et la garde des jeunes enfants et ses services de garde, qui offrent environ 40 p. 100 des places en garderie réglementée au Canada;
- les efforts déployés par des administrations provinciales pour continuer d'assurer leurs services d'éducation et de garde des jeunes enfants « malgré un retrait du financement fédéral et un climat de méfiance à l'égard des services publics » après l'élimination du Régime d'assistance publique du Canada en 1996;
- une amélioration de la consultation et de la coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires (p. ex., des accords multilatéraux à l'appui de la création de services d'éducation et de garde des jeunes enfants, qui ont pris fin en 2007);
- un réseau bien établi d'éducation en prématernelle pour les enfants de plus de 5 ans;
- la contribution des organisations communautaires sans but lucratif à la prestation de services réglementés de la petite enfance, leur apport représentant environ 80 p. 100 des services subventionnés de garde d'enfants;
- l'expertise canadienne en recherche sur l'éducation et la garde des jeunes enfants⁹.

⁷ OCDE (2004), p. 61-62.

⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁹ *Ibid.*, p. 61-62.

POINTS PRÉOCCUPANTS

Les principaux sujets de préoccupation soulevés par l'équipe d'examen ont été les suivants :

- la faiblesse du financement public des services d'éducation et de garde des jeunes enfants, surtout ceux qui ont moins de 5 ans;
- la séparation entre les services de garde et l'éducation de la petite enfance;
- l'accès limité à des services de garde abordables et des problèmes particuliers concernant les enfants autochtones;
- la qualité des services de garde, notamment la qualité très médiocre des locaux, l'approche défensive et interventionniste du personnel des garderies, le manque d'accès direct à des espaces à l'extérieur;
- l'apparente prédominance des services non réglementés;
- les compétences et la formation du personnel, ainsi que d'autres questions de recrutement et de maintien en poste, p. ex., l'absence de lignes directrices fédérales et provinciales ou territoriales, la faiblesse de la rémunération et la tradition limitée en matière de perfectionnement professionnel¹⁰.

2.1.3. RECOMMANDATIONS DE L'OCDE VISANT EXPRESSÉMENT LE CANADA

Des recommandations visant expressément le Canada figuraient dans la note de présentation.

Recommandations stratégiques :

- Renforcer les ententes fédérales-provinciales-territoriales actuelles et les axer sur le développement et l'apprentissage des enfants.
- Encourager les gouvernements provinciaux à élaborer, de concert avec les principaux groupes d'intervenants, une stratégie de la petite enfance comportant des objectifs prioritaires, des points repères et des échéanciers et assortie de budgets garantis pour financer la gouvernance et l'expansion voulues.
- Construire des passerelles entre l'éducation en garderie et l'enseignement en maternelle afin d'intégrer les services d'éducation et de garde des enfants au niveau fondamental ainsi qu'aux niveaux stratégique et de gestion.

¹⁰ *Ibid.*, p. 61-77.

Recommandations en matière de financement :

- Augmenter sensiblement le financement public des services destinés aux jeunes enfants.
- Veiller à la création d'un système de financement transparent et responsable et, pour les parents, au partage plus équitable des financements au titre des services d'éducation et de garde des enfants.
- Élaborer des moyens efficaces de financer un service à l'enfance universel pour les enfants âgés de 1 à 6 ans, assuré équitablement par divers fournisseurs et régi par des organismes publics.

Recommandations relatives à l'accès :

- Poursuivre les efforts faits pour donner accès à un plus grand nombre d'enfants tout en favorisant une plus grande équité.
- Dans la mesure du possible, intégrer les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux aux services publics de développement des jeunes enfants.
- Renforcer les politiques afin d'aider et d'intégrer les enfants autochtones.

Recommandations visant l'amélioration de la qualité :

- Élaborer un cadre national de la qualité pour les services à la petite enfance dans tous les secteurs et une infrastructure au niveau provincial pour garantir une mise en œuvre efficace.
- Lier l'accréditation des services à des exigences structurelles et à la réalisation d'objectifs sur le plan de la qualité.
- Examiner les profils professionnels des services d'éducation et de garde des enfants, améliorer les niveaux de recrutement et renforcer la formation initiale et en cours d'emploi du personnel.
- Effectuer des interventions intensives, financées publiquement, dans tous les secteurs défavorisés.
- Fournir des milieux d'apprentissage intérieurs et extérieurs attrayants.
- Coordonner la recherche canadienne sur les services d'éducation et de garde des jeunes enfants et, au moyen du financement, l'orienter davantage vers d'importants enjeux stratégiques.

Un grand nombre de ces recommandations ne peuvent être mises en œuvre que par les administrations provinciales et municipales, mais il n'est possible d'appliquer certaines autres qu'en modifiant la politique, les programmes ou les transferts de revenu du gouvernement fédéral.

2.2. Étude comparative de l'OCDE

Le 19 septembre 2006, l'OCDE a publié son rapport final, *Petite enfance, grands défis II*. Ce rapport fait état des progrès accomplis par les pays participants (dont le Canada ne faisait pas partie) dans la mise en œuvre des recommandations du premier rapport. Il compare les progrès, souligne les approches innovatrices et propose des moyens d'action.

2.2.1. CONSTATATIONS GÉNÉRALES

Le rapport *Petite enfance, grands défis II* signale des progrès en différents domaines dans les divers pays :

- consensus de plus en plus large sur la nécessité pour les pouvoirs publics d'investir dans la garde et l'éducation des jeunes enfants et de réglementer ce domaine;
- tendance à confier les politiques et l'administration de la petite enfance à un seul ministère, souvent celui de l'Éducation;
- resserrement des liens entre les centres de la petite enfance et les écoles et utilisation croissante de programmes éducatifs nationaux dans le secteur de la petite enfance; au moins deux ans de préscolarisation avant le début de la scolarité obligatoire; investissements publics en hausse, mais encore insuffisants, dans les services;
- plus grande importance accordée à l'amélioration de la qualité;
- compréhension de la nécessité d'avoir du personnel qualifié, capable de faire face à l'évolution des situations sociales et familiales;
- augmentation du nombre de chaires universitaires affectées aux politiques d'éducation et de garde des jeunes enfants;
- prise de conscience de la nécessité de renforcer la recherche et la collecte de données à l'échelle nationale dans ce domaine.

Le rapport a révélé que des problèmes persistaient en trois domaines principaux dans les divers pays : **accès, financement et qualité.**

2.2.2. PRINCIPALES CONSTATATIONS

PROBLÈMES D'ACCÈS

En ce qui concerne l'accès, les nourrissons et les tout-petits sont le groupe le plus négligé dans les pays examinés. C'est ce groupe d'âge qui est le moins susceptible de bénéficier d'une approche bien définie, d'où la fragmentation fréquente des services. Les pouvoirs publics réagissent le plus souvent en allongeant les congés de maternité et parentaux, mais ces congés sont rarement assez longs, ou assez

souples, pour combler l'intervalle entre le retour des parents sur le marché du travail et l'application de programmes accessibles. Comme la garde réglementée est rare et que les femmes ayant de très jeunes enfants sont nombreuses sur le marché du travail dans la plupart des pays, elles ont majoritairement recours à des services non réglementés.

L'âge auquel est rattaché le droit légal à des programmes gratuits (éducatifs en général) varie considérablement d'un pays à l'autre : de 2 à 2,5 ans en Belgique; 3 ans en Italie; 4 ans aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. La presque totalité des enfants de 3 ans sont inscrits à des programmes d'apprentissage réglementés en Italie, en France et en Belgique. En Allemagne, en Espagne, en Hongrie, en Islande, au Portugal, en République tchèque, au Royaume-Uni, en Slovénie et en Suède, la proportion va de 50 à 90 p. 100. Le Canada, avec la Corée, la Grèce, l'Irlande, le Mexique, la Suisse et la Turquie, figure parmi les pays où la participation des enfants de 3 ans est « négligeable ».

Pour les enfants de 5 ans, la plupart des pays offrent au moins des programmes à temps partiel, qui sont largement utilisés. Certains pays ciblent les groupes défavorisés. Cette approche est moins efficace pour tendre la main aux enfants vulnérables que celle qui consiste à offrir des services universels. Par exemple, aux États-Unis, 45 p. 100 seulement des 3 à 5 ans issus de familles à faible revenu participent à des programmes de la petite enfance comparativement à 75 p. 100 des enfants de familles à revenu élevé. Au Canada, seulement 20 p. 100 des familles monoparentales et 5 p. 100 des groupes défavorisés sont touchés. Aucun pays n'offre des services satisfaisants aux enfants qui ont des besoins spéciaux.

PROBLÈMES DE FINANCEMENT

Les dépenses publiques pour les services d'apprentissage et de garde offerts de la naissance à l'âge de la scolarité obligatoire vont de 0,2 p. 100 à 2 p. 100 du PIB. Le Canada est le pays qui dépense le moins : il se classe au dernier rang des 14 pays sur lesquels des renseignements ont été fournis, derrière l'Australie et les Pays-Bas. Le Danemark, la Suède, la Norvège et la Finlande ont les dépenses publiques les plus élevées. Pour les parents, les coûts sont les plus bas dans les pays qui ont adopté une approche universelle et les plus élevés là où le soutien public est ciblé.

PROBLÈMES DE QUALITÉ

La qualité varie grandement à l'intérieur d'un même pays. Le personnel qui travaille auprès des jeunes enfants et dans le cadre de

programmes ne relevant pas du système d'éducation publique est moins bien formé et rémunéré. Les normes applicables aux programmes non éducatifs tendent à être plus basses et moins rigoureusement surveillées et évaluées, en particulier pour les jeunes enfants.

Le rapport de l'OCDE signale aussi des lacunes structurelles qui entraînent des disparités dans les politiques, une fragmentation des services et une réduction de la responsabilité. Par exemple, la responsabilité de la petite enfance est répartie entre plusieurs ministères – Éducation, Enfance, Santé – qui ont des cadres conceptuels différents. Les ministères ont des mandats distincts, souvent incompatibles. Les responsabilités des différents ordres de gouvernement en matière de financement et de services se chevauchent, ce qui accroît la fragmentation.

2.2.3. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES DE L'OCDE

L'OCDE a proposé à tous les pays participants un ensemble commun de recommandations en matière de politique :

- tenir compte du contexte social du développement de la petite enfance;
- placer le bien-être, le développement et l'éducation des jeunes enfants au centre du travail sur l'éducation et la garde des enfants tout en respectant l'enfant dans son intégralité et ses stratégies naturelles d'apprentissage;
- créer les structures de gouvernance nécessaires à la transparence et à l'assurance de la qualité;
- mettre au point avec les intervenants des lignes directrices et des normes pédagogiques générales pour l'ensemble des services de la petite enfance;
- prévoir les fonds publics de façon à atteindre des objectifs pédagogiques de qualité;
- réduire la pauvreté et l'exclusion chez les enfants à l'aide de politiques budgétaires, sociales et d'emploi et accroître les ressources affectées aux programmes universels pour les enfants ayant des besoins pédagogiques divers;
- encourager la participation de la famille et de la collectivité aux services de la petite enfance;
- améliorer les conditions de travail et la formation professionnelle du personnel;
- assurer autonomie, financement et soutien des services de la petite enfance;

- aspirer à des systèmes favorables à l'apprentissage ouvert, à la participation et à la démocratie.

À propos de ces recommandations générales, le gouvernement du Canada a joué jusqu'ici un rôle à l'égard du contexte social des services de garde, des politiques sociales et des politiques du travail qui contribuent à atténuer la pauvreté et l'exclusion chez les enfants. En outre, il a transféré des fonds appréciables aux gouvernements provinciaux et territoriaux, transferts parfois assortis de conditions, mais pas toujours. Ces dispositions sont abordées en détail plus loin dans le rapport.

2.2.4. COMPARAISON ENTRE LE CANADA ET LES AUTRES PAYS

Comme le Comité l'a appris et en a discuté, le Canada ne s'est pas très bien classé dans l'étude comparative finale que l'OCDE a publiée en 2006. Le Comité a parlé plus particulièrement du faible classement du Canada du point de vue des dépenses fédérales consacrées aux services de garde¹¹ et des investissements publics dans les services aux familles et aux jeunes enfants comme pourcentages du PIB¹². On a tout de même dit au Comité que le gouvernement appuyait le travail de l'OCDE :

[...] le Canada appuie entièrement le processus utilisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques ainsi que ses travaux. Nous sommes un pays membre [...] Nous appuyons sans réserve les travaux de l'OCDE et les principes qu'elle applique. (Shawn Tupper, directeur général, Politique sociale, Ressources humaines et Développement social Canada, Témoignages, 7 juin 2007)

Le Comité a également appris que des comparaisons internationales plus récentes montrent que le Canada perd du terrain :

Le rapport Save the Children de la Grande-Bretagne signalait [...] que le Canada est passé du cinquième au 25^e rang dans l'indice des services aux enfants, ce qui s'explique en grande partie par le nombre d'enfants inscrits en formation préscolaire. Nous avons là la preuve que le Canada non seulement tirait de l'arrière déjà — et les études de l'OCDE sur les services de garde l'ont montré —, mais qu'il perd encore du terrain par rapport aux autres pays industrialisés. (Katherine Scott, Conseil canadien de développement social, Témoignages, 10 mai 2007)

¹¹ OCDE, *Petite enfance, grands défis II : éducation et structures d'accueil*, 2006, p. 117. Le Comité a recueilli des témoignages de fonctionnaires du gouvernement et reçu des renseignements qui vont à l'encontre des chiffres utilisés dans la comparaison.

¹² *Ibid.*, p. 117.

2.2.5. MODÈLES DE L'OCDE

Par suite de sa première série d'examens et dans son rapport comparatif, l'OCDE a cerné les caractéristiques des politiques et services fructueux d'éducation et de garde des jeunes enfants :

- une approche systémique et intégrée de la politique;
- un solide partenariat, sur un pied d'égalité, avec le système d'éducation;
- une stratégie d'accès universel, une attention spéciale étant accordée aux enfants qui ont besoin d'un soutien particulier;
- un investissement public considérable dans les services et les infrastructures;
- une formule de participation à l'amélioration et à l'assurance de la qualité;
- une formation et des conditions de travail appropriées pour tout le personnel;
- une attention accordée régulièrement à la collecte des données et au travail de surveillance;
- un cadre stable et un programme à long terme pour la recherche et l'évaluation¹³.

Une partie importante du rapport, y compris les tableaux comparatifs, visait à « examiner les progrès accomplis dans ce domaine par les pays participant à l'examen¹⁴ ».

Les comparaisons entre pays préparées pour *Petite enfance, grands défis II* montrent à quel point le Canada perd du terrain.

Parmi les 20 pays étudiés par l'OCDE, le Canada se situe dans les dix premiers pour les critères suivants : richesse (quatrième rang pour le PIB par habitant); dépenses des parents pour les services de la petite enfance (quatrième rang); pauvreté chez les enfants (septième rang); proportion des mères qui travaillent (septième pour les mères d'enfants de moins de 3 ans; huitième pour les mères d'enfants de moins de 6 ans).

Le Canada s'est très mal classé parmi les autres pays de l'OCDE pour plusieurs indicateurs : participation aux programmes d'apprentissage des enfants de moins de 6 ans (14^e rang pour les enfants de 0 à 3 ans; dernier rang pour les enfants de 3 à 6 ans); congés de maternité et parentaux payés (dans le dernier tiers des programmes « efficaces »); dépenses consacrées aux programmes sociaux comme

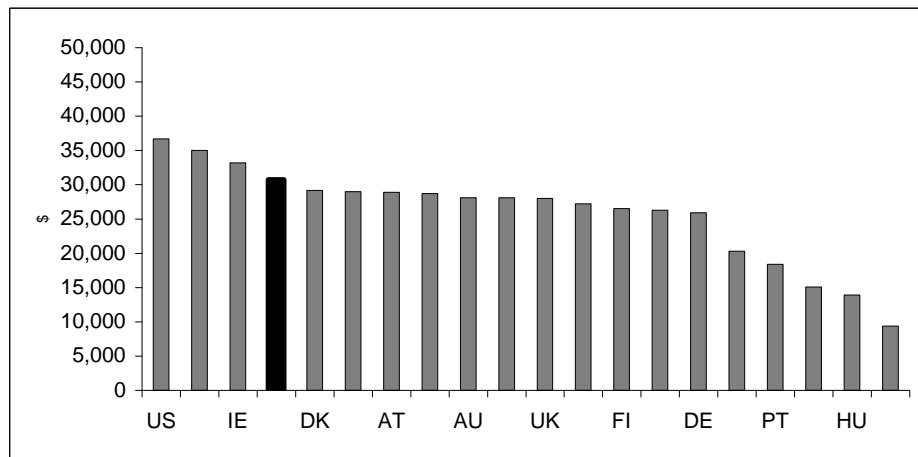
¹³ *Ibid.*, p. 4.

¹⁴ *Ibid.*, p. 4.

proportion du PIB (15^e rang); dépenses pour l'ensemble des programmes destinés aux enfants et aux familles (16^e rang). Enfin, le Canada est bon dernier, parmi les 14 pays comparés, pour les dépenses en services d'éducation et de garde des jeunes enfants.

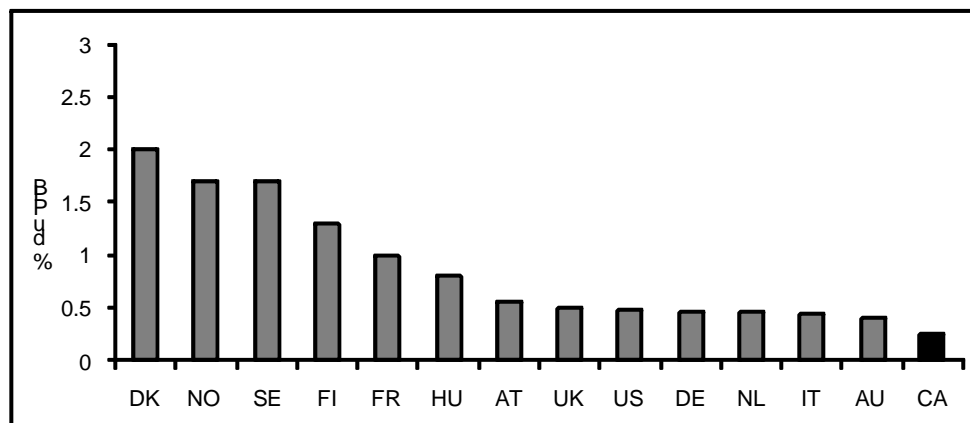
On trouvera plus loin dans le rapport des renseignements sur l'évolution dans les pays qui se classent mieux que le Canada – France, Suède, Australie et Allemagne – ainsi qu'en Nouvelle-Zélande et à Cuba.

Figure 1 - PIB par habitant (en \$US)¹⁵



Source des données : OCDE (2006), *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*.

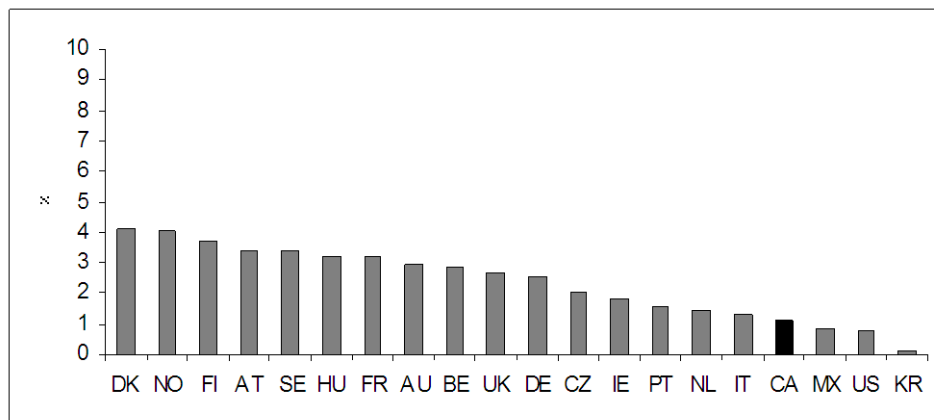
Figure 2 – Dépenses publiques consacrées aux programmes d'éducation et de garde des enfants de 0 à 6 ans (comme pourcentage du PIB)



Source des données : OCDE, *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*, annexe C, p. 285.

¹⁵ Les figures 1, 2 et 3 sont de Friendly, M. (2006), *Early learning and child care: How does Canada measure up?*, Briefing Notes, Child Care Resource and Research Unit.

Figure 3 – Dépenses publiques en prestations et services pour les familles et les jeunes enfants



Note : Comprend l'ensemble des prestations financières et des services à la famille. Dépenses publiques fondées sur la Classification internationale type. Source des données : OCDE, *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*, annexe C, p. 285.

Les dépenses figurant dans *Petite enfance, grands défis II* ont été calculées à partir des informations fournies par les services gouvernementaux des pays participants¹⁶. Le Comité a recueilli le témoignage d'un fonctionnaire fédéral, qui lui a rappelé que le niveau des dépenses avait changé depuis :

J'aimerais profiter de l'occasion aujourd'hui pour dire au comité que les données remontent à 2003 et ne constituent peut-être pas un reflet exact de notre situation aujourd'hui. Depuis ce temps, les investissements ont augmenté tant au niveau fédéral que dans les provinces. (Shawn Tupper, directeur général, Politique sociale, Ressources humaines et Développement social Canada, Témoignages, 7 juin 2007)

2.3. Évolution de la situation dans d'autres pays

Les comparaisons internationales révèlent que l'éducation et la garde des jeunes enfants sont devenues une priorité essentielle dans la politique de nombreux pays. Le présent chapitre propose une vue d'ensemble des tendances internationales dans la prestation de ces services par rapport aux principes des pratiques exemplaires décrits dans le rapport de l'OCDE, *Petite enfance, grands défis II*¹⁷ : intégration des services, accès universel, qualité, collecte de données et contrôle. Le Comité a décidé d'étudier la situation de six pays :

¹⁶ John Graham, l'un des auteurs du rapport; dans une note de Martha Friendly adressée aux fonctionnaires fédéraux en date du 19 novembre 2007.

¹⁷ OCDE, *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*, 2006.

Suède, France, Allemagne, Australie, Nouvelle-Zélande et Cuba. (On trouvera à l'annexe 4 de plus amples renseignements sur chacun de ces pays.) Ces pays ont été choisis soit parce qu'ils ont obtenu de meilleurs résultats que le Canada dans l'examen de l'OCDE, soit parce qu'ils avaient un modèle particulier de prestation des services duquel le Canada peut tirer des enseignements.

2.3.1. PAYS ÉTUDIÉS

La prestation des services d'éducation et de garde des jeunes enfants en Suède est apparue à l'OCDE comme un modèle idéal¹⁸. En Suède, ces services sont l'un des principaux piliers de l'État providence. Ils sont offerts principalement par l'État, les coûts pour les parents sont minimes, les normes de qualité sont élevées et le personnel est bien formé et bien rémunéré. La Suède estime que la prestation de services d'éducation et de garde de grande qualité est un moyen de favoriser le développement de l'enfant et de permettre aux parents de participer au marché du travail¹⁹.

L'OCDE a trouvé particulièrement impressionnants l'investissement et le soutien prévus en France pour l'éducation et la garde des jeunes enfants²⁰. En 2004, ce pays a consacré 1 p. 100 de son PIB à ces services, se situant tout juste derrière les pays scandinaves les mieux cotés²¹. En France, tous les enfants de 3, 4 et 5 ans et 35 p. 100 des enfants de 2 ans ont accès aux écoles maternelles, fort connues dans le monde entier²².

L'Allemagne a été le berceau d'un grand nombre de théories et de pratiques d'éducation et de garde des jeunes enfants en Europe²³. En Europe continentale, ces services reposent sur la notion de *socialpaedagogik*, ou pédagogie sociale. Il s'agit de répondre aux besoins de toute la personne qu'est l'enfant au lieu de mettre l'accent uniquement sur les résultats scolaires²⁴. L'Allemagne présente aussi un intérêt particulier pour les praticiens canadiens de la politique, car ce

¹⁸ OCDE, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*, décembre 1999, p. 38.

¹⁹ Barbara Martin Korpi, *The Politics of Pre-School-intentions and decisions underlying the emergence and growth of the Swedish pre-school*, 15 octobre 2007, p. 26.

²⁰ OCDE, *Note par pays de l'OCDE – La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*, février 2004, p. 39.

²¹ OCDE (2006), p. 117.

²² OCDE (2004), *Note par pays de l'OCDE – France*, p. 39.

²³ OCDE, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in The Federal Republic of Germany*, 26 novembre 2004, p. 19.

²⁴ OCDE, *OECD Country Note – Germany*, p. 19.

pays a un régime fédéral. Il est donc aux prises avec des difficultés de partage des compétences analogues à celles du Canada dans le dossier des enfants.

L'Australie fait face à un grand nombre des mêmes difficultés que le Canada dans la prestation des services d'éducation et de garde des jeunes enfants. Comme elle est un État fédéral doté d'un système mixte pour la prestation de ces services (entités avec ou sans but lucratif, gouvernements d'État et de territoire), l'Australie doit également servir des sous-populations, notamment des collectivités rurales, éloignées et autochtones. L'OCDE a remarqué le caractère innovateur et l'efficacité des politiques et programmes australiens visant à répondre aux besoins de ces collectivités²⁵.

Bien qu'elle ne soit pas au nombre des pays étudiés par l'OCDE, la Nouvelle-Zélande incarne un modèle fructueux d'intégration complète des services d'éducation et de garde des jeunes enfants, depuis l'administration publique jusqu'à la formation du personnel des services. Le pays intègre également la culture, les croyances et les besoins des peuples autochtones à ses stratégies et programmes nationaux. Il y a là un modèle dont le Canada pourrait s'inspirer.

Enfin, les réalisations impressionnantes de Cuba dans les services d'éducation et de garde des enfants lui ont permis d'atteindre six des objectifs de l'« éducation pour tous » de l'UNESCO, dont l'éducation primaire universelle, l'égalité entre les sexes et la qualité de l'éducation²⁶. Même si les ressources économiques sont plus rares, les enfants de 3^e et 4^e année ont régulièrement eu des résultats supérieurs à ceux des élèves de même niveau ailleurs en Amérique latine en mathématiques et en langues, réussite attribuée à la grande qualité du système d'éducation²⁷. En fait, Cuba a remis en question l'hypothèse voulant que la prospérité économique soit nécessaire au bon développement des jeunes enfants et a montré que les choix politiques sont des facteurs importants qui contribuent à améliorer les résultats obtenus dans le développement des enfants²⁸.

²⁵ *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, novembre 2001, p. 30.

²⁶ UNESCO, *Un bon départ : Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2007*, Paris, 2006, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/0014/001477/147794E.pdf> p. 64.

²⁷ Lavinia Gasperini, « The Cuban Education System: Lessons and Dilemmas », *Country Studies: Education Reform and Management Publication Series*, vol. 1, n° 5, juillet 2000, p. 5.

²⁸ Gasperini (2000), p. 5.

2.3.2. INTÉGRATION DES SERVICES D'ÉDUCATION ET DE GARDE DES ENFANTS

L'OCDE recommande, pour surmonter le clivage qui a toujours existé entre l'éducation de la petite enfance et la garde, que les pays s'efforcent de mettre en place une approche systématique et intégrée de l'éducation et de la garde des jeunes enfants²⁹. Cette approche comprend l'établissement d'une politique cadre coordonnée, le choix d'un ministère qui soit le responsable principal, des liens solides avec les parents et les collectivités et une formule de participation pour la réforme. Dans les pays étudiés, le niveau d'intégration dans la prestation des services varie beaucoup.

La Nouvelle-Zélande, Cuba et la Suède ont des modèles de services hautement intégrés : un seul ministère chargé de l'éducation et des services de garde, programme éducatif commun, structures de financement égales et compétences équivalentes chez les membres du personnel pour l'apprentissage des jeunes enfants et pour les écoles. La Nouvelle-Zélande a été l'un des premiers pays à intégrer le service d'éducation et de garde des jeunes enfants au système d'éducation. C'est en 1986 que l'intégration s'est faite sous l'égide d'un seul ministère, avec un soutien financier égal pour les deux composantes³⁰. En 1990, le gouvernement a adopté des exigences communes en matière de compétences pour le personnel des services de garde et des maternelles. Un ensemble particulier de circonstances a contribué à ce résultat, notamment les pressions des travailleurs des garderies, la volonté des Maoris et des peuples du Pacifique d'obtenir des services d'éducation de la petite enfance adaptés à leur culture et l'élection d'un gouvernement travailliste en 1984, qui avait fait des services de garde le principal élément de son programme³¹.

En Suède, l'intégration des services d'éducation et de garde des jeunes enfants au système scolaire s'est faite en 1998. La responsabilité de l'éducation préscolaire et des services de garde a alors été confiée au ministère de l'Éducation et de la Recherche. L'intégration des services a découlé de la création d'une classe préscolaire dans le système d'éducation pour les enfants de 6 ans³². Toutefois, cette nouvelle classe de niveau préscolaire ne devait pas se distinguer radicalement des services existants d'éducation et de garde des jeunes enfants. Les

²⁹ OCDE (2006), p. 51.

³⁰ UNESCO, « Early Childhood Education Policy Co-ordination under the Auspices of the Department/Ministry of Education: A Case Study of New Zealand », dans *UNESCO Early Childhood and Family Policy Series*, n° 1, mars 2002, p. 15.

³¹ UNESCO (2002), p. 12-13.

³² Martin Korpi (2007), p. 63.

buts et objectifs communs des services de garde et d'éducation préscolaire ont été définis dans un programme d'études national commun. De façon à renforcer l'intégration des services de garde et de l'éducation préscolaire, la loi suédoise sur l'éducation préscolaire a été modifiée de façon que les services de garde et la classe de niveau préscolaire soient dans les deux cas qualifiés de « préscolaires » et que disparaisse la distinction entre les deux types de services³³.

L'approche cubaine de l'éducation et de la garde des jeunes enfants est également très intégrée³⁴. À Cuba, la principale entité responsable de l'éducation de la petite enfance est le Bureau de l'éducation préscolaire du ministère de l'Éducation, et elle entretient une étroite collaboration avec d'autres ministères et organismes qui s'occupent de l'éducation et de la garde des jeunes enfants. Ainsi, le ministère de l'Éducation coordonne un groupe technique national chargé du programme d'éducation des jeunes enfants, qui regroupe tous les organismes et organisations de l'État visés par la prestation du programme, dont Santé publique, Culture et Sports, la Fédération des femmes cubaines et l'Association nationale des petits agriculteurs³⁵. Ces groupes de coordination interministérielle se retrouvent dans tous les ordres de gouvernement, y compris dans les administrations provinciales et municipales et les conseils locaux. À Cuba, il y a également intégration au niveau de la dotation, car les préposés à la garde des enfants et les enseignants du primaire ont la même rémunération et les mêmes exigences en matière d'études.

L'Australie, qui avait un système très fragmenté, évolue vers des services intégrés. Les compétences à l'égard de l'éducation et de la garde des enfants sont partagées entre les gouvernements des États et des territoires et le gouvernement fédéral. Le financement des services de garde est toujours du ressort du gouvernement fédéral, alors que l'éducation préscolaire relève des États et des territoires. Comme on l'a déjà signalé, les fournisseurs de services sont nombreux et comprennent des organismes avec ou sans but lucratif. Le gouvernement travailliste élu récemment a commencé à s'attaquer au problème de la fragmentation en établissant en 2007 un ministère

³³ *Ibid.*, p. 64.

³⁴ UNESCO, *Cuba: Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes, Country Profile prepared for the Education for All 2007 Global Monitoring Report*, 2006.

³⁵ Sous-comité de la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *La santé maternelle et le développement de la petite enfance à Cuba, deuxième rapport du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie*, février 2008, p. 19.

commun chargé de l'éducation préscolaire et des services de garde, le Bureau de l'éducation de la petite enfance³⁶.

Toutefois, l'évolution vers l'intégration n'est pas observée dans tous les pays. En France, notamment, l'éducation et les services de garde sont toujours complètement séparés. Alors que l'éducation préscolaire est fortement centralisée sous l'égide du ministère de l'Éducation nationale, avec un programme éducatif national et un accès universel, les services de garde demeurent décentralisés. Ceux-ci relèvent du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité et d'un organisme public national, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). La CNAF collabore avec des organismes locaux et des administrations municipales afin de fournir des services d'éducation et de garde des jeunes enfants dans les diverses régions du pays, si bien que les services sont inégaux, sans que l'accès universel soit partout également assuré ni qu'il y ait des normes communes au niveau préscolaire dans tout le pays³⁷.

En Allemagne, l'OCDE n'a pas appuyé l'intégration des services d'éducation et de garde³⁸. Alors que la maternelle ou l'éducation préscolaire relèvent des *laender* (ou provinces), aux termes de la loi fondamentale de l'Allemagne, le financement des services de garde est du ressort du gouvernement fédéral, qui a la responsabilité de l'aide sociale. L'OCDE a remarqué que si les services de garde et d'éducation de la petite enfance étaient intégrés, les services de garde seraient de compétence provinciale au lieu de se rattacher à l'aide sociale, ce qui éliminerait le rôle du gouvernement fédéral dans les services d'éducation et de garde des jeunes enfants³⁹. L'OCDE a conclu qu'il était plus important de maintenir le rôle fédéral dans les services de garde que d'assurer l'intégration, de façon à favoriser l'uniformité des services dans l'ensemble du pays⁴⁰.

2.3.4. ACCÈS

Dans *Petite enfance, grands défis II*, l'OCDE a recommandé que les pays adoptent « une approche universelle en matière d'accès, en accordant une attention particulière aux jeunes enfants de moins de 3 ans et à ceux ayant des besoins d'apprentissage particuliers ou

³⁶ Gouvernement de l'Australie, « Early Childhood Education and Care », http://www.oeccecc.gov.au/new_agenda.htm (site consulté le 15 juillet 2008).

³⁷ OCDE (2004), *Note par pays de l'OCDE – France*, p. 42.

³⁸ OCDE (2004), *OECD Country Note – Germany*, p. 46.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

supplémentaires⁴¹ ». Selon l'OCDE, une approche universelle exige la prestation de services d'éducation et de garde pour tous les enfants dont les parents souhaitent s'en prévaloir. Cette notion d'accès englobe aussi bien les droits des enfants aux services que la disponibilité des services pour les enfants. Elle comprend aussi l'équité de sorte que les enfants défavorisés aient un accès égal aux services.

Dans les pays étudiés, on observe une forte tendance à rendre universel l'accès aux services d'éducation et de garde pour les enfants de 0 à 3 ans du point de vue tant de l'équité que de l'offre.

La plupart des pays étudiés ont déjà presque atteint l'objectif d'un accès universel pour ce qui est de l'éducation préprimaire des enfants de 3 à 6 ans. La seule exception est l'Australie, où on estime qu'entre 13 et 20 p. 100 des enfants de 4 ans ne reçoivent pas d'éducation préscolaire ni quelque autre forme de service d'éducation et de garde⁴². Pour redresser la situation, le gouvernement a promis que, d'ici 2013, tous les enfants auraient droit à 15 heures d'éducation fondée sur le jeu pendant un minimum de 40 semaines par année, éducation offerte aux frais de l'État par des enseignants diplômés en éducation de la petite enfance; les services seront offerts dans des établissements préscolaires et des garderies publiques, privées et communautaires durant l'année précédant le début de la scolarisation structurée⁴³. Cet engagement s'est accompagné de crédits budgétaires majorés pour les services d'éducation et de garde des jeunes enfants.

En dépit de la tendance globale, l'accès aux services de garde et d'éducation de la petite enfance varie beaucoup dans d'autres pays pour les enfants de 0 à 3 ans. Alors que, en Suède, en Nouvelle-Zélande et à Cuba, l'accès est presque universel, il ne l'est ni en France, ni en Allemagne. Depuis quelques années, les gouvernements des deux pays ont apporté d'importantes modifications à leurs politiques pour améliorer l'offre de services d'éducation et de garde des enfants de moins de 3 ans. Ainsi, le gouvernement français a annoncé en 2008 qu'il entendait faire de l'accès aux services de garde pour les enfants de 0 à 3 ans un droit légal d'ici cinq ans et créer

⁴¹ OCDE (2006), p. 83.

⁴² Gouvernement de l'Australie, *Universal Access to Early Childhood Education: Guidelines 2007-08*, mars 2008, p. 1.

⁴³ Gouvernement de l'Australie, « Universal Access to Early Childhood Education ». Consulté à l'adresse <http://www.ocecc.gov.au/education/default.htm> le 16 juillet 2008.

350 000 places de plus grâce à un investissement de 1 milliard d'euros⁴⁴.

En Allemagne, par ailleurs, les gouvernements fédéral et provinciaux ont légiféré en 2007 (*Kinderfoerderungsgesetz*) pour promouvoir le financement des services de garde. Le but visé est de financer suffisamment les services d'éducation et de garde pour garantir l'accès au tiers des enfants de moins de 3 ans d'ici 2013, ce qui correspond aux normes de l'Union européenne⁴⁵.

Pour ce qui est de l'amélioration de l'équité dans l'accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants, on a observé des pratiques innovatrices dans les pays examinés. La Nouvelle-Zélande, par exemple, a élaboré un plan stratégique de dix ans pour l'éducation de la petite enfance. Elle met expressément l'accent sur la participation aux services des Maoris et des peuples du Pacifique⁴⁶. Parmi les initiatives particulières prévues dans le plan, notons la détermination des obstacles à l'accès, le versement de subventions ciblées et davantage de consultations auprès des collectivités locales⁴⁷.

La Nouvelle-Zélande a également intégré la culture et les croyances de ses peuples autochtones au programme national : il s'agit du *Te Whariki*, expression maorie qui veut dire « tapis tissé⁴⁸ ». Le programme *Te Whariki* pour la petite enfance est influencé par la culture maorie, mais il n'est pas limité aux programmes offerts aux peuples autochtones. Il sert dans tous les programmes d'éducation de la petite enfance et il est conçu comme un point d'accès premier pour combler le fossé culturel entre les descendants des peuples fondateurs de la Nouvelle-Zélande et ses colons européens.

L'Australie a également conçu des politiques innovatrices pour surmonter les obstacles d'ordre culturel et géographique qui entravent l'accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants. Le gouvernement fédéral a collaboré avec les gouvernements des États et

⁴⁴ Gouvernement de la France, « Rééquilibrer la politique de la famille ». Consulté à l'adresse http://www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/famille_1056/ le 22 juillet 2008.

⁴⁵ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, « Ursula von derLeyen: Der Weg zum Ausbau der Kinderbetreuung ist frei ». Consulté à l'adresse <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/Familie/kinderbetreuung.html> le 5 août 2008.

⁴⁶ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, *Pathways to the Future: Nga Huarahi: A 10 year Strategic Plan for Early Childhood Education*, septembre 2002, p.3.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁸ On trouvera de plus amples détails sur le programme éducatif à l'annexe 4.

des territoires pour élaborer des modèles intégrés propres aux collectivités et adaptés aux cultures dans la prestation de ces services. Les *Mobile Children's Services*, par exemple, sont des unités itinérantes qui sont au service des familles dans les régions rurales et éloignées. Elles offrent une gamme de services, dont la garde des enfants et l'éducation préscolaire, ainsi que des activités pour les enfants plus âgés, des groupes de jeu et des ludothèques⁴⁹.

Cuba a aussi trouvé des solutions originales pour joindre les enfants qui habitent dans des régions rurales et montagneuses isolées⁵⁰. Il a adapté son modèle d'éducation de la petite enfance aux contextes locaux en créant de petites écoles qui utilisent le même personnel et les mêmes ressources pour des enfants d'âges et de niveaux scolaires différents, mais pour des groupes plus petits. Pour assurer la stabilité du corps enseignant, le système d'éducation encourage les enseignants à prendre des engagements de deux ans dans les écoles rurales. En 2001, il y avait 27 écoles préprimaires (*circulos infantiles*) dans les zones montagneuses et elles avaient parfois seulement quatre enfants⁵¹.

Enfin, la Suède s'est efforcée d'améliorer l'accès pour les enfants des chômeurs et des immigrants. Si la Suède avait garanti l'accès aux services d'éducation et de garde à tous les jeunes enfants des parents ayant un emploi, les enfants des parents chômeurs n'avaient nullement accès à ces services. Dans les faits, il y avait discrimination contre les enfants immigrants, car leurs parents risquaient davantage que les autres d'être sans emploi. Par conséquent, en juin 2001, les enfants de 4 et 5 ans de parents chômeurs se sont vu accorder l'accès à la formation préscolaire, aussi bien pour obtenir une place que pour la conserver lorsqu'ils en avaient une⁵².

2.3.5. QUALITÉ, CONTRÔLE ET ÉVALUATION

Selon l'OCDE, des normes réglementaires nationales et un programme d'étude favorisent la qualité des services d'éducation et de garde des jeunes enfants⁵³. L'Organisation a plus particulièrement fait état de la faiblesse des normes réglementaires régissant les services destinés aux enfants de moins de 3 ans dans la majorité des pays étudiés⁵⁴.

⁴⁹ OCDE (2001), *OECD Country Note – Australia*, p. 30.

⁵⁰ Gasperini (2000), p. 14.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Martin Korpi (2007), p. 70.

⁵³ OCDE (2006), p. 142.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 146.

Toutefois, l'Australie a été donnée en exemple pour son système national de contrôle de la qualité, qui est lié au financement, pratique qui est proposée comme modèle aux autres pays⁵⁵. Le système national australien de reconnaissance de la qualité (QIAS) évalue les expériences d'apprentissage des enfants; les relations entre les enfants, les parents et les préposés; les types et la qualité des programmes offerts dans toutes les garderies du pays⁵⁶. Le QIAS est également lié à l'offre de fonds sous la forme de subventions aux services de garde, la prestation pour garde d'enfants, car les parents australiens ne peuvent utiliser cet argent que dans les garderies approuvées selon le système QIAS.

L'OCDE a également trouvé particulièrement faibles le contrôle et l'évaluation des programmes d'éducation et de garde des enfants dans les pays qu'elle a étudiés⁵⁷. Cuba, qui ne faisait pas partie de ces pays, a un système de contrôle et d'évaluation particulièrement solide⁵⁸. À Cuba, les enfants qui participent à des programmes d'éducation et de garde dans un établissement ou dans un cadre non structuré font l'objet d'une surveillance et d'une évaluation systématiques. Tous les deux mois, les enfants sont évalués en fonction du progrès de leur développement et des objectifs établis pour l'année, ou pour le cycle de vie, et il y a une évaluation finale ou une évaluation du développement à la fin de chaque niveau scolaire. À la fin du stade préscolaire, les enfants sont invités à accomplir une série de tâches qui permettent le diagnostic. On s'en sert pour préparer le profil de chaque enfant afin d'adapter à ses besoins la première partie de la première année.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 148.

⁵⁶ Gouvernement de l'Australie, *Fact Sheet 15: Information for Families using Child Care*, <http://www.ocecc.gov.au/NR/rdonlyres/C97009D1-F6F6-4D1C-90EC-E7568DD3DF00/20736/OECECCFactSheet15.pdf> (consulté le 16 juillet 2008).

⁵⁷ OCDE (2006), p. 205.

⁵⁸ L'information sur Cuba présentée dans ce paragraphe provient du Sous-comité de la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (2008), p. 22.

3. APPROCHES DES SERVICES D'ÉDUCATION ET DE GARDE DES JEUNES ENFANTS

Les gouvernements, les chercheurs, les éducateurs et, bien entendu, les parents canadiens n'ont pas tous le même point de vue sur la façon dont il faut accompagner les enfants (et leurs parents) pendant leurs premières années. Le fait deviendra encore plus évident au cours de l'examen des programmes et des politiques dans tout le Canada, mais il existe néanmoins des approches générales que le Comité a prises en considération pour son analyse.

3.1. Développement de la petite enfance et pédagogie

Dans un exposé sur le développement du cerveau qui a été extrêmement utile, le D^r Fraser Mustard a expliqué :

(L)e développement du cerveau fondé sur l'expérience au cours des premières années de la vie établit des trajectoires neurologiques qui influent sur la santé, l'apprentissage et le comportement [...] les conditions associées aux premières années de la vie ont une influence sur le risque de problèmes de santé physique et mentale au cours de la vie; et cela est relié au fonctionnement du cerveau. (D^r Fraser Mustard, fondateur, Council for Early Child Development, Founder's Network, Témoignages, 14 février 2008)

Pendant son exposé, le D^r Mustard a parlé au Comité des recherches sur l'« épigénétique », science qui étudie comment les gènes sont activés ou désactivés. Dans une étude publiée en 2007, il a évoqué les éléments de preuve découlant d'expériences montrant que :

[...] l'accompagnement précoce et la stimulation influencent l'expression des gènes et peuvent en fait modifier les codes génétiques qui sont transmis à la génération suivante⁵⁹.

Le D^r Mustard a poursuivi en soulignant que l'apprentissage en bas âge jette les bases des réactions comportementales tout au long de la vie.

[L]es conditions associées aux premières années de la vie ont une influence sur le risque de problèmes physiques et de santé mentale au cours de la vie; et cela est relié au fonctionnement du cerveau. Vous pouvez tous comprendre que c'est le cas pour ce qui est de l'apprentissage, mais c'est aussi tout à fait vrai

⁵⁹ L'hon. Margaret Norrie McCain, J. Fraser Mustard et D^r Stuart Shanker, *Early Years Study 2: Putting Science into Action*, Council for Early Child Development, 2007, p. 32.

pour le comportement, et le comportement englobe la santé mentale. (D^r Fraser Mustard, fondateur, Council for Early Child Development, Founder's Network, *Témoignages*, 14 février 2008)

L'accent qui est ainsi mis sur l'apprentissage éclaire les services de garde sous un angle différent, car on insiste sur le développement de l'enfant plutôt que sur le simple transfert de la responsabilité des soins à prodiguer à l'enfant d'un parent (le plus souvent la mère), la pédagogie étant mise en valeur plutôt que le seul service de garde⁶⁰. L'OCDE souligne dans son rapport cette orientation vers l'éducation comme un objectif du financement, un critère de responsabilisation et une approche qui nécessite une meilleure formation des préposés et des éducateurs de la petite enfance.

Toutefois, l'idée d'apprentissage en bas âge évoque souvent le spectre de jeunes enfants rivés à leur pupitre, tenus de suivre un programme éducatif rigide et de se soumettre à des tests pour mesurer les progrès accomplis⁶¹; la version extrême de ce genre d'éducation est la tradition d'éducation « préprimaire », qui caractérise les systèmes britannique, belge, américain, français et néerlandais.

Cette approche, parfois qualifiée de « scolarisation » de la petite enfance⁶², tranche avec les pratiques de pédagogie sociale, courantes dans les pays scandinaves, en Nouvelle-Zélande et en Italie. Elle comprend un cadre de développement général et l'élaboration participative du programme. Les décisions sur le programme sont motivées par les intérêts des enfants dans le contexte de leur famille et de leur milieu immédiat. L'accent est mis sur des objectifs de développement, l'interaction avec les éducateurs et les camarades, et sur une grande qualité de vie dans le cadre de la petite enfance. Le programme comprend des orientations générales pour les enfants plutôt que des résultats prescrits.

⁶⁰ Peter Moss, « From a childcare to a pedagogical discourse – or putting care in its place », dans *Children, Changing Families and Welfare States*, Jane Lewis (dir.), Cheltenham (Royaume-Uni), Edward Elgar, 2006, p. 163.

⁶¹ Des signes de cette crainte chez les parents sont apparus lorsque le gouvernement de la Colombie-Britannique a publié un document de travail dans le cadre de sa réflexion sur la possibilité d'étendre la maternelle à une journée complète et de proposer l'inscription facultative à un âge plus précoce, comme l'explique Glenda Luymes dans son article « Victoria mulls all-day kindergarten; Government also considering pre-kindergarten for younger kids », dans *The Province*, 4 juillet 2008.

⁶² OCDE (2006), p. 65.

L'étude que l'OCDE a faite en 2004 du programme éducatif a conclu qu'il y a une très faible corrélation entre le ministère de tutelle et l'approche pédagogique, mais que les valeurs sociales et les dépenses publiques étaient des facteurs décisifs⁶³. Les chercheurs canadiens et les administrateurs de programmes destinés aux jeunes enfants continuent de chercher le juste équilibre entre les traditions d'éducation préprimaire et de pédagogie sociale. Dans les faits, on trouve habituellement une position mitoyenne⁶⁴.

⁶³ John Bennett, *Curriculum issues in national policy-making*. Discours-programme, Paris, OCDE/Malte, 2004.

⁶⁴ Jane Bertrand, « Programmes d'enseignement efficaces au préscolaire », dans *Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants*, Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, 2007, p. 3-4.

Tableau 1 – Différences entre les traditions de l'éducation préprimaire et de la pédagogie sociale⁶⁵

Tradition de l'éducation préprimaire	Tradition de la pédagogie sociale
Élaboration centralisée du programme éducatif, avec des objectifs et des résultats souvent détaillés.	Directive centrale générale qui encourage et facilite l'élaboration du programme au niveau local.
Priorité aux normes d'apprentissage, surtout dans les domaines utiles à la préparation à l'école. Les relations entre l'enseignant et l'enfant tendent à être structurées par la nécessité d'atteindre des objectifs précis du programme.	Priorités aux objectifs généraux de développement et d'apprentissage. On encourage l'interactivité avec les éducateurs et les autres enfants et l'on accorde beaucoup d'importance à la qualité de vie dans l'établissement.
Des résultats souvent prescrits : fixés clairement à l'échelle nationale pour tous les centres.	Orientations générales au lieu de résultats prescrits. Les objectifs peuvent devenir imprécis, avec une responsabilisation réduite.
Évaluation souvent requise. Objectifs clairement définis. L'évaluation notée de chaque enfant par rapport à des compétences distinctes constitue une grande partie du travail de l'enseignant.	Évaluation non requise. Objectifs généraux. Les résultats pour chaque enfant sont définis après discussion (entre l'éducateur, les parents et l'enfant) et évalués de façon informelle, sauf lorsqu'une sélection est nécessaire. Priorité croissante aux habiletés linguistiques et à l'aptitude à communiquer.
Tradition au Royaume-Uni, en Belgique, aux États-Unis, en France et aux Pays-Bas.	Tradition dans les pays scandinaves, en Nouvelle-Zélande et en Italie.

Dans une publication récente, le D^r Mustard a souligné l'importance du jeu et de l'éducation : « L'éducation précoce doit viser l'enfant actif comme un tout et non des aptitudes cognitives isolées. Les programmes doivent créer des milieux ludiques, riches de possibilités d'exploration⁶⁶ ». La plupart des gouvernements provinciaux au Canada ont dit explicitement qu'ils souhaitaient s'orienter de cette façon, dont la Nouvelle-Écosse, l'Alberta, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick.

⁶⁵ Bennett (2004).

⁶⁶ The Learning Partnership, *The Quality of Public Education in Canada*, numéro 4, 2008, p. 9-10.

3.2. Santé de la population

Les premières années de vie sont cruciales pour la croissance et le développement des enfants. Des dispensateurs de soins affectueux, un environnement d'apprentissage positif, une bonne alimentation et une interaction sociale avec d'autres enfants contribuent à un développement physique et social précoce qui peut avoir une incidence positive sur la santé et le bien-être tout au long de la vie. Un mauvais départ dans la vie cause bien souvent des problèmes qui peuvent avoir des répercussions sur la santé et les perspectives à long terme⁶⁷.

Dans son rapport récent, l'administrateur en chef de la santé publique a décrit les trois grands volets du « développement sain des jeunes enfants » :

- un revenu adéquat – le revenu familial ne devrait pas être un obstacle au développement positif des enfants, et des mécanismes de soutien devraient être en place pour que tous les enfants bénéficient d'un bon départ dans la vie;
- de bonnes compétences parentales et le bon fonctionnement de la famille – de bonnes compétences parentales sont essentielles au développement de l'enfant, mais les parents peuvent avoir besoin du soutien de leur employeur pour obtenir un horaire de travail flexible ou encore un congé de maternité ou un congé parental, aussi bien que d'un soutien social plus général pour le bien-être des familles;
- des environnements communautaires favorables – tous les membres de la communauté sont concernés par le développement sain des enfants. Les communautés doivent offrir des ressources et des programmes de santé et des programmes sociaux aux familles avec enfants⁶⁸.

Des preuves convaincantes s'accumulent depuis des dizaines d'années, confirmant l'importance des expériences de la petite enfance pour la santé future des enfants, ce qui englobe de nombreux facteurs qui dépassent largement les facteurs épidémiologiques et autres facteurs de la santé, à commencer par la conception et le développement de la petite enfance. Au cours de ses audiences, le Sous-comité de la santé des populations a appris que, au sommet d'une liste d'éléments

⁶⁷ Santé Canada, *Rapport de l'administrateur en chef de la santé publique sur l'État de la santé publique au Canada 2008*, 2008, p. 47.

⁶⁸ *Ibid.*

susceptibles d'améliorer les résultats en matière de santé, se trouvait le développement de la petite enfance⁶⁹.

Le Comité a déposé quatre études⁷⁰, la dernière devant paraître en mai 2009, sur la santé de la population et les déterminants de la santé, dont bon nombre remontent au stade de la grossesse, à la petite enfance et aux années précédant la scolarisation dans le système public.

En outre, une étude récente réalisée par des chercheurs canadiens pour la Commission des déterminants sociaux de l'Organisation mondiale de la santé a conclu qu'on pourrait progresser davantage vers l'équité, même dans les pays pauvres, en consacrant 1 \$ aux programmes destinés à la petite enfance pour chaque montant de 10 \$ dépensé pour les programmes de santé et d'éducation⁷¹. Une étude plus locale a montré que les programmes de qualité en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants avaient la remarquable capacité d'améliorer un large éventail de résultats sociaux, surtout chez les enfants socioéconomiquement défavorisés, notamment pour les notes en lecture et en mathématiques, le QI, les habiletés sociales, le taux de diplomation, le taux de grossesse chez les adolescentes, le tabagisme et la consommation de drogues, les niveaux d'emploi et de revenu et le taux de criminalité⁷².

De plus, la conseillère en santé des enfants et des jeunes auprès du ministre fédéral de la Santé a affirmé dans un rapport récent qu'il a été établi à maintes reprises que les investissements dans le secteur de l'éducation pendant la petite enfance rapportent, car les jeunes ont par la suite une meilleure vie et sont en meilleure santé. Les recherches sur l'éducation de la petite enfance permettent d'estimer

⁶⁹ Dennis Raphael, professeur, School of Health Policy and Management, Université York, *Témoignages*, 28 février 2007.

⁷⁰ Les quatre rapports sont les suivants : *Politiques sur la santé de la population : perspective internationale* et *Santé maternelle et le développement de la petite enfance à Cuba*, tous deux publiés en février 2008; *Politique sur la santé de la population : enjeux et options* et *Politiques sur la santé de la population : perspective fédérale, provinciale et territoriale*, parus en avril 2008. Il est possible de télécharger ces rapports à partir de l'adresse http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenRecentReps.asp?Language=F&Parl=39&Ses=2.

⁷¹ Lori G. Irwin, Arjumand Siddiqi et Clyde Hertzman, *Early Child Development: A Powerful Equalizer – Final Report*, Université de la Colombie-Britannique, 2007, p. 5.

⁷² M. Brownell, N. Roos et R. Fransoo, « Is the class half empty? A population-based perspective on socio-economic status and educational outcomes », dans *IRPP Choices*, 12(5), 2006, p. 21.

que chaque dollar dépensé au cours de l'enfance se traduit par des économies de 3 \$ à 18 \$ plus tard dans la vie⁷³. De la même façon, l'administrateur en chef de la santé publique a décrit les conséquences des obstacles aux programmes de développement de la petite enfance pour les jeunes Canadiens :

Ces désavantages peuvent avoir pour conséquence que les enfants deviennent des adultes ayant un faible niveau de scolarité et d'alphabétisation, de faibles compétences en communication ainsi qu'ayant peu d'occasions d'emploi et une mauvaise santé physique et mentale générale⁷⁴.

Adoptant un point de vue différent, David Dodge, lorsqu'il était gouverneur de la Banque du Canada, a désigné le développement et la santé de la petite enfance comme des facteurs critiques de la réussite au sens le plus large :

Bien que les parents, avec certains psychologues, sociologues et experts en santé publique, aient depuis longtemps compris intuitivement l'importance du développement des jeunes enfants (DJE), c'est seulement au cours des 25 dernières années que les scientifiques, les médecins et les spécialistes des sciences sociales en sont venus à reconnaître le rôle crucial du DJE. Une bonne santé (de la mère et de l'enfant), une bonne alimentation, un parentage adéquat, un solide réseau social et une interaction stimulante avec les autres en dehors du foyer se combinent pour procurer les meilleures chances de réussite. Le manque d'investissement dans un de ces domaines réduit la valeur de l'investissement dans les autres⁷⁵.

3.3. Soutien aux familles

Les enfants ont besoin de soins de bonne qualité depuis le moment où ils se lèvent le matin jusqu'au moment où ils se mettent au lit. Il y a deux façons de leur en donner. On peut renforcer les familles ou donner aux enfants des services d'appoint à l'extérieur de la famille. Ces deux solutions peuvent s'harmoniser sans heurt, mais sans une partie de l'équation, une bonne partie de la journée de l'enfant sera ratée. (Douglas

⁷³ Mary Jo Haddad, *Children's Health Care: What's Next*, mai 2005, p. 7, cité dans un document de K. Kellie Leitch, *Vers de nouveaux sommets – Rapport de la conseillère en santé des enfants et des jeunes*, 2008, p. 15.

⁷⁴ Santé Canada (2008), p. 49.

⁷⁵ David Dodge, *Human capital, early childhood development, and economic growth: An economist's perspective*, mai 2003, p. 4.

Willms, professeur, Institut canadien de recherche en politiques sociales, Université du Nouveau-Brunswick, *Témoignages*, 6 juin 2007)

Le Comité a envisagé le soutien des familles sous deux angles : de meilleurs choix pour les parents et une amélioration des compétences parentales.

3.3.1. CHOIX POUR LES PARENTS

Les sondages d'opinion semblent révéler que les Canadiens ont des opinions contradictoires sur les meilleurs moyens d'appuyer les familles qui ont de jeunes enfants. Ils montrent que la majorité des Canadiens s'attendent à ce que les femmes, et surtout les mères seules, travaillent, mais ils s'inquiètent du bien-être des enfants lorsqu'elles le font⁷⁶.

On cite souvent à tort un rapport de l'Institut Vanier de la famille⁷⁷ pour montrer que les parents ne veulent pas de garderies. Or, dans cette enquête, les préférences des parents en matière de garde sont présentées dans cet ordre : face à diverses possibilités, la garde par les parents et des membres de la famille a été le premier choix, suivi de services de garde réglementés en milieu familial et en groupe, puis de la garde par des gardiennes et amis. Comme les sondages du Conseil canadien sur l'apprentissage et d'Environics, l'enquête de l'Institut Vanier montre qu'aux yeux des Canadiens, les parents ont besoin d'aide pour élever leurs enfants et veulent une contribution des gouvernements.

Le Comité a entamé son travail en présumant que les parents sont les premiers et les plus importants parmi ceux qui s'occupent des enfants et leur offrent des occasions d'apprentissage en bas âge. Pas un seul témoin, pas un seul mémoire n'a contesté cette hypothèse. Les témoins ont souligné l'importance du choix et reconnu qu'il faudrait probablement des investissements publics pour assurer à la fois l'accès aux services et leur qualité. En outre, des témoins et des analystes des politiques ont insisté sur les avantages des meilleures occasions d'apprentissage qui soient dans la petite enfance, au foyer ou ailleurs. Il n'y a pas que l'enfant et sa famille qui en bénéficient. Il y a

⁷⁶ N. Ghalan, « Attitudes à l'égard des femmes, du travail et de la famille », dans *Tendances sociales canadiennes*, automne 1997, p. 16-17. Consulté à l'adresse http://www.statcan.ca/francais/kits/pdf/social/women2_f.pdf le 15 août 2008.

⁷⁷ R. Bibby, *Projet familles de demain : Un sondage sur les espoirs et les rêves des Canadiens*, Institut Vanier de la famille, 2004.

également des avantages d'ordre social pour l'ensemble de la collectivité avec le temps.

Le Comité a toutefois entendu également le point de vue d'une organisation qui était d'avis que tous les transferts des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour les enfants devraient être versés aux parents, qui pourraient alors choisir comment s'occuper de leurs enfants⁷⁸. Ce mémoire exprime aussi la crainte que la politique d'intérêt public à l'égard des enfants ne soit infléchie par quelques organisations peu représentatives : « Ce sont les groupes de pression dans le secteur des services de garde, l'OCDE, la Commission européenne et la Banque mondiale qui décident actuellement du contenu de la politique familiale au Canada et non les électeurs canadiens ni les parents, et ils ne tiennent pas compte de l'intérêt supérieur de l'enfant⁷⁹. »

Le Comité reconnaît qu'il n'existe aucun consensus au sujet de la garde non parentale, de son financement et des modalités de ce financement. Il appuie donc l'idée de favoriser le choix des parents, attitude qui transparait également dans de nombreuses mesures nouvelles observées dans les provinces et territoires et décrites plus loin.

Le choix est le principe qui est à la base des programmes et politiques du gouvernement fédéral. Dans une lettre adressée au *Toronto Star*, l'honorable Monte Solberg, alors ministre des Ressources humaines et du Développement social du Canada, a écrit :

Le gouvernement a opté pour une approche équilibrée afin de donner le choix aux parents en matière de services de garde. Notre investissement de 5,6 milliards de dollars par an est le plus important dans toute l'histoire de l'éducation et de la garde des jeunes enfants. Nous versons 2,4 milliards de dollars par année directement aux parents de 2 millions d'enfants canadiens de moins de 2 ans au moyen de la Prestation universelle pour la garde d'enfants. Les familles profitent également du nouveau crédit d'impôt pour enfants qui s'élève à 2 000 \$.

Les parents peuvent maintenant faire leurs propres choix en matière de services de garde.

⁷⁸ Kids First Parent Association of Canada, *Inclusion, égalité, renforcement de l'autonomie et viabilité – Politique relative aux familles avec enfants à charge*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, 2008, p. 2-3.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 4.

Nous aidons également à créer de nouvelles places en garderie. L'an dernier, nous avons augmenté les transferts aux provinces au titre des services de garde de 1,1 milliard de dollars par année. Depuis, les provinces ont annoncé qu'elles avaient l'intention de créer plus de 60 000 nouvelles places en garderie un peu partout au Canada⁸⁰.

Dans les observations finales de son rapport sur l'éducation et la garde des jeunes enfants, l'OCDE fait une mise en garde :

L'amélioration du choix pour les parents est un but admirable des décideurs, mais le discours devient moins convaincant lorsqu'il fait la promotion du mode de garde le moins onéreux, tandis que les services professionnels sont réduits ou rendus moins accessibles aux familles à revenus faibles ou modérés⁸¹.

3.3.2. COMPÉTENCES PARENTALES

Le Comité a recueilli des points de vue sur l'importance du rôle des parents dans le développement des jeunes enfants :

Il ne fait aucun doute que les principaux responsables de la façon dont un enfant tourne sont les parents. Au-delà d'une saine nutrition et d'un logement sûr, les enfants ont besoin de ce que nous appelons la nurturance : l'amour, le toucher, la lecture, le chant, le jeu, l'exploration, l'interaction appropriée et sensible, les réponses à leurs besoins, autant de choses que de bons parents donnent facilement et naturellement. Cela montre à l'enfant que le monde est bon, sûr et intéressant. Si celui-ci le sait et le comprend, le développement de son cerveau sera optimal. (L'hon. Margaret Norrie McCain, Témoignages, 14 février 2008)

Le même message percutant est venu d'un scientifique qui a comparu devant le Comité :

[...] les parents doivent être la cible prioritaire de toute mesure de prévention en santé. Tout programme qui veut réussir doit s'appuyer sur le rôle des parents et leur fournir les outils nécessaires pour affronter ce type de défis, et pas uniquement dans leur dimension biologique, mais également en tenant compte de l'évolution du stress et des modèles de comportement de la société du XXI^e siècle. [...] (les) parents (pourront) disposer des outils nécessaires pour être essentiellement des véhicules efficaces pour le développement

⁸⁰ L'hon. Monte Solberg, « Parents now have choice », lettre à la rédaction, *Toronto Star*, 11 juillet 2008, p. AA05.

⁸¹ OCDE (2006), p. 248.

sain de leurs enfants. (Stuart Shankar, professeur, président, Council for Early Child Development, *Témoignages*, 30 mai 2007)

Le rapport *Petite enfance, grands défis II* précisait que des services complets d'éducation et de garde des jeunes enfants devaient mettre l'accent sur le contexte local et familial où vivent les enfants et plus spécialement sur les parents⁸². Au Canada, un rapport fondé sur les résultats de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) a renforcé la valeur de l'intervention auprès des parents, disant qu'un rôle parental constructif pouvait surmonter d'autres désavantages que l'enfant peut avoir⁸³.

Toutefois, il ne suffit pas de reconnaître la valeur de ces interventions pour avoir des indications claires au sujet du type d'intervention efficace :

La recherche montre que l'apport des parents dans les 24 premiers mois de la vie est crucial pour le « câblage du cerveau », mais ce qui est moins clair, c'est le type de soutien parental qui est le plus propice au développement de l'enfant dans cette période critique⁸⁴.

Certes, on a dit au Comité que des programmes de compétences parentales étaient particulièrement importants pour les parents d'enfants vulnérables et qu'une plus forte proportion des enfants de foyers à faible revenu sont vulnérables, mais le Comité a aussi appris que le plus grand nombre d'enfants vulnérables se trouvent dans les foyers à revenu moyen. Comme l'explique un rapport rédigé par deux des témoins du Comité,

Il y a des enfants vulnérables dans tous les groupes socioéconomiques, mais la répartition n'est pas uniforme d'un groupe à l'autre. Le plus grand nombre d'enfants se trouvent dans les groupes de la classe moyenne. Le groupe socioéconomique le plus bas compte un pourcentage plus élevé, mais un plus petit nombre, d'enfants vulnérables. En revanche, les enfants des groupes socioéconomiques de la classe moyenne sont moins susceptibles d'être vulnérables, mais en raison de la taille des groupes, c'est là que se trouvent le plus d'enfants vulnérables⁸⁵.

⁸² *Ibid.*, p. 60-61.

⁸³ Ressources humaines et Développement social Canada (RHDS), Agence de la santé publique du Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), *Le bien-être des jeunes enfants au Canada : rapport du gouvernement du Canada 2006*, 2007, p. 36.

⁸⁴ Dodge (2003), p. 5.

⁸⁵ McCain et coll., p. 46.

On doit en déduire qu'il ne faut pas cibler ces programmes uniquement en fonction de la situation socioéconomique. On reviendra sur les programmes ciblés et universels lorsqu'il sera question, plus loin, des modalités de prestation des services.

On a également parlé au Comité de la valeur de l'intégration des programmes de soutien parental aux programmes d'éducation de la petite enfance :

La preuve est convaincante : un programme de développement de la petite enfance et d'éducation parentale, bien financé et intégré, permettrait d'améliorer le fonctionnement cognitif et social de tous les enfants. D'ailleurs, ils s'épanouiraient tous dans un système de développement de la petite enfance de qualité. (L'hon. Margaret Norrie McCain, *Témoignages*, 14 février 2008)

Il est question plus loin de l'intégration des programmes.

La plupart des gouvernements au Canada offrent une certaine formation et un certain soutien aux parents, parfois ciblés vers les enfants et les familles à faible revenu ou autrement défavorisés, parfois plus largement accessibles. On trouvera des renseignements plus détaillés à l'annexe 3, qui donne un aperçu des politiques et programmes de développement de la petite enfance de chacune des provinces et de chacun des territoires.

3.4. Intégration

La notion d'intégration peut s'interpréter dans deux sens : intégration entre les programmes préscolaires et scolaires et intégration entre les services des divers secteurs destinés aux enfants.

Les rapports de l'OCDE ont fait ressortir les problèmes occasionnés par la fragmentation des services de la petite enfance. Les responsables de l'étude ont souligné la nécessité de « construire des passerelles entre l'éducation en garderie et l'enseignement en maternelle afin d'intégrer les [services éducatifs et de garde à l'enfance] au niveau fondamental ainsi qu'aux niveaux stratégique et de gestion⁸⁶ ». Les experts ont recommandé de créer un cadre pancanadien approprié et de décentraliser la gestion vers le niveau local, soutenant qu'il est ainsi plus facile d'assembler les pièces du casse-tête.

⁸⁶ OCDE (2004), p. 6.

La fragmentation des services signalée par l'OCDE dans son étude sur la situation au Canada demeure présente. Au Canada, les programmes de soutien parental, de préparation à l'école, d'éducation préscolaire, de garde et de maternelle sont encore souvent considérés comme des entités distinctes, plutôt que comme un éventail complet de services essentiels au développement et à la préparation scolaire des jeunes enfants. Il n'est donc pas rare que les parents peinent à s'y retrouver dans ce labyrinthe de services dont les critères d'admissibilité, les heures d'ouverture et les mandats divergent.

Ce qui fait encore défaut dans le secteur de la petite enfance à l'extérieur du Québec, c'est la cohérence du réseau prônée par l'OCDE et recommandée par de nombreux analystes et experts, notamment le D^r Mustard et Margaret McCain dans l'Étude sur la petite enfance⁸⁷. La création de centres de développement de la petite enfance et de formation parentale – reliés aux écoles primaires et à d'autres établissements communautaires – permettrait de dissiper la confusion actuelle et d'offrir à l'intérieur d'un même programme des services qui répondent aux besoins des enfants, du stade de la conception jusqu'à la première année scolaire, et aux besoins de tous les parents, à la maison, sur le marché du travail ou à l'école. Ces centres favorisent également l'établissement de liens entre les parents et entre les secteurs de la collectivité où ils sont situés. Ce nouveau modèle, qui place l'éducation des jeunes enfants sur le même pied que l'éducation des autres enfants, représente un bond en avant que la plupart des provinces et des territoires commencent seulement à envisager.

La distinction entre la « garde » dans les centres de la petite enfance et l'« éducation » à la maternelle a retenu l'attention dans plusieurs études réalisées au Canada et dans d'autres pays. Dans la plupart des provinces canadiennes, les mêmes enfants participent aux deux systèmes à différents moments de la journée. Un examen de la littérature a révélé que la transition entre les deux environnements déstabilise souvent les enfants et cause des inconvénients et des complications aux parents⁸⁸.

⁸⁷ L'hon. Margaret Norrie McCain et J. Fraser Mustard, *Étude sur la petite enfance – Inverser la véritable fuite des cerveaux*, Institut canadien de recherches avancées et Founders' Network, 1996, p. 166.

⁸⁸ Susan Colley, « Policy Papers: How Can Integration of Services for Kindergarten-Aged Children be Achieved? », dans *The Integration Kit*, Integration Network Project, OISE/Université de Toronto, septembre 2006, p. 20.

Le Comité a eu connaissance de bons exemples d'intégration non seulement des programmes de garde et d'éducation, mais aussi des mesures de soutien parental.

À Fredericton (Nouveau-Brunswick), le centre Au P'tit Monde de Franco Inc.⁸⁹ a vu le jour en 1979, et il occupe des locaux au Centre communautaire Sainte-Anne depuis. Au fil des ans, la garderie a plusieurs fois pris de l'expansion. Le centre offre actuellement une prématernelle aux enfants de 2 à 4 ans, un programme préscolaire aux tout-petits, la maternelle pour les enfants de 4 ans, la garde avant la prématernelle, la garde après l'école pour les enfants de 5 à 12 ans, et une colonie d'été. L'établissement où le centre est situé offre les cours de la maternelle à la 12^e année et on y trouve un auditorium à l'usage du public, une galerie d'art et une librairie.

À Toronto, le Toronto First Duty (TFD) regroupe la maternelle, la garderie et les services de soutien à la famille en un seul programme universel⁹⁰. À partir de cet ensemble de services, les familles sont mises en contact avec des services plus spécialisés au besoin. Le programme est offert par un partenariat formé de la ville de Toronto, du Conseil scolaire du district de Toronto et des organismes communautaires, avec le soutien opérationnel des Travailleurs canadiens de l'automobile. Une évaluation globale, financée en partie par RHDSC, a conclu que la prestation de services intégrés assurait des programmes de meilleure qualité, un meilleur engagement des parents à l'égard de l'éducation de leurs jeunes enfants et une meilleure sensibilisation au développement de la petite enfance chez les praticiens et les parents. L'accueil est bon et les coûts ne sont pas plus élevés que pour les services traditionnels⁹¹. Les recherches initiales de TFD ont également révélé que, dans un petit échantillon d'enfants, les notes pour le vocabulaire et la numératie sont meilleures.

Au Canada, l'éducation est considérée comme un droit, alors que la garde est le problème des parents et que le gouvernement n'intervient que pour faciliter l'activité des familles à faible revenu sur le marché du travail. La disponibilité ou la qualité des services de garde tend à

⁸⁹ Pour obtenir de plus amples renseignements sur ce centre : <http://www.franco-fredericton.com/apmf/>.

⁹⁰ Pour de plus amples renseignements sur ce programme : <http://www.toronto.ca/firstduty>.

⁹¹ Colley (2006).

être vue comme une considération secondaire, surtout si l'objectif est l'emploi des femmes chefs de famille monoparentale⁹².

La pleine intégration des services préscolaires et scolaires est également compliquée par les différences entre les compétences et aptitudes nécessaires pour l'apprentissage en bas âge et la maternelle, et il y a souvent des règlements et d'autres exigences législatives qui diffèrent.

Il y a pourtant des éléments encourageants. En Ontario, par exemple, des représentants de l'Integration Network, fondé pour susciter le débat au Canada sur les modifications de politique nécessaires à l'intégration des services de la petite enfance pour les enfants en âge de fréquenter la maternelle, ont interrogé des responsables et des intervenants clés au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Ontario et en Alberta. Les résultats du sondage ont fait ressortir un large accord sur la nécessité d'harmoniser les programmes de garde et d'éducation, au moins pour les enfants de 4 et 5 ans; d'envisager une approche plus cohérente du programme et de la pédagogie; d'améliorer les compétences d'au moins certains éducateurs de la petite enfance. On a également constaté qu'il y avait un nombre croissant de programmes pour les enfants en âge d'aller à la prématernelle dans le système d'éducation⁹³.

À Vancouver, les autorités locales (éducation, municipalité et parcs) ont élaboré un protocole commun sur l'éducation des jeunes enfants qui a été signé en 1994. Il comprend ce qui suit :

Il faut comprendre que garde des enfants et éducation sont des notions inséparables et sont appuyées par une approche intégrée et cohérente de la politique et de la pratique. L'éducation et la garde des enfants sont assurées dans des cadres où l'apprentissage et la garde coexistent. On y trouve aussi des services de garde agréés de qualité et abordables pour les enfants de la naissance à 12 ans. À Vancouver, la garde des enfants est perçue comme un pilier du développement de l'enfant et elle est donc au centre du protocole⁹⁴.

Néanmoins, le tableau d'ensemble n'est pas si reluisant. Un compte rendu de recherche récent a décrit la situation actuelle, en ce qui

⁹² The Learning Partnership (2008), p. 9-10; CCAAC, *Stratégie canadienne en matière de services de garde à l'enfance – Cadre d'action proposé*, 2004, p. 11.

⁹³ Colley (2006), p. 50.

⁹⁴ Ville de Vancouver, « Child Care Protocol », rapport, 3 février 2004. Consulté à l'adresse <http://www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/cclerk/20040309/p1.htm> le 4 août 2008.

concerne les liens entre l'apprentissage dans la petite enfance et le système scolaire, comme « l'un des problèmes cruciaux dans le développement de l'éducation et de la garde des jeunes enfants au Canada à l'heure actuelle, car il y a une scission abrupte, pour les enfants en âge de fréquenter la maternelle, entre les programmes de "garde" dans les garderies et l'"éducation" dans les maternelles du réseau⁹⁵ ».

Comme on le verra plus en détail dans la partie sur les programmes provinciaux, plusieurs provinces ont récemment pris des mesures en vue d'intégrer les services de garde et d'éducation sous l'autorité d'un seul ministère ou de créer un grand mécanisme de coordination rattaché soit au Cabinet, soit à l'administration. Parallèlement, des entités qui offrent des services de garde, des universitaires et des collectivités locales, sous la conduite d'organisations comme le YWCA, ont commencé à évoluer vers une intégration plus poussée de l'apprentissage des enfants, de la naissance jusqu'à l'âge de 12 ans.

Le YWCA a lancé un projet pluriannuel afin de créer une « architecture communautaire » pour l'éducation et la garde des jeunes enfants. Le tableau qui suit illustre l'évolution graduelle entre des services complètement distincts (fragmentation) et un service entièrement intégré.

Tableau 2 – De la fragmentation à l'intégration⁹⁶

Fragmentation	Coordination	Collaboration	Intégration
Séparation : .Mandat / principes .Inscription .Gestion .Programme éducatif .Ressources .Locaux .Lois	.Garde dans les écoles ou prématernelle dans les garderies . En commun : -inscription -information -planification de programmes -perfectionnement	.Programme harmonisé .Locaux communs Cogestion .Programme éducatif harmonisé .Équipe d'enseignement .Titres de compétence réciproques . Lois distinctes	.Ministère unique .Compétences professionnelles identiques .Programme éducatif unique

L'intégration des divers types de services – garde des enfants, programmes pour les parents, services de santé, etc. – est également

⁹⁵ Colley (2006), p. 3.

⁹⁶ YWCA, *Building a Community Architecture for Early Childhood Learning and Care – Session five*, modèle de présentation, diapositive 10. Consulté à l'adresse http://www.ywcaCanada.ca/public_fr/advocacy/Childcare/Session%205_BCAECLC_YWCA.ppt le 3 juillet 2008.

envisagée au sein de plusieurs gouvernements provinciaux et territoriaux et dans d'autres pays. Un témoin a décrit au Comité les irritations inhérentes à la fragmentation des services :

Le gouvernement fait toujours du travail à la pièce. Il y a le programme d'action communautaire pour les enfants, qui est fabuleux, merci, mais qui ne s'adresse qu'aux bambins. Le programme canadien de nutrition prénatale est fabuleux, mais ne fait rien en matière de logement. Le programme Bébés en santé, enfants en santé en Ontario s'adresse aux nouveau-nés, mais ne fait rien pour les enfants de 10 ans pyromanes ou les adolescents de 17 ans qui prennent de l'ecstasy dans la même famille. Il s'agit d'un très mauvais exemple à donner aux enfants de moins de six ans. [...] Je crois qu'il faudrait favoriser le travail intersectoriel. J'aimerais qu'une initiative fédérale force les provinces à travailler de façon intersectorielle. (Gina Browne, professeure en sciences infirmières et épidémiologie, Université McMaster, Témoignages, 28 février 2008)

Les initiatives qui encouragent cette collaboration sont en place. La stratégie ontarienne Meilleur départ encourage la coordination locale entre éducation, garde des enfants et soutien parental. Elle exige des municipalités qu'elles collaborent avec les conseils scolaires, les bureaux de santé publique et les fournisseurs de services de garde et d'autres services aux enfants pour créer des « carrefours » situés dans les écoles ou tout près et pour établir des liens entre les familles et les services⁹⁷.

Les « carrefours » peuvent être constitués autour de garderies sans but lucratif. Où qu'ils soient installés, ils peuvent être responsables et réceptifs à l'égard des représentants de la collectivité locale, et ils peuvent intégrer de multiples services à l'enfance, facilitant les transitions pour les enfants à l'intérieur d'une même journée et sur une période plus longue, et simplifiant l'accès aux services pour les parents⁹⁸.

Au Manitoba, par exemple, le Childcare Family Access Network (C-FAN) est un modèle de carrefour rural intégré qui offre des programmes de services de garde dans six hameaux manitobains :

⁹⁷ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario, *À propos de la stratégie ontarienne Meilleur départ*. Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/french/programs/beststart/index.html> le 1^{er} août 2008.

⁹⁸ Rianne Mahon et Jane Jenson, *Learning From Each Other: Early Learning and Child Care Experiences in Canadian Cities*, Ville de Toronto, 2006, p. 41. Consulté à l'adresse <http://www.toronto.ca/children/pdf/elresearchreport.pdf> le 3 juillet 2008.

Langruth, Plumas, Amaranth, Alonsa, McCreary et Laurier – autant de collectivités qui comptent moins de 100 personnes et sont éloignées les unes des autres d'une distance qui peut aller jusqu'à 70 kilomètres⁹⁹. On trouve aussi bien des services de garde à temps plein avec une prématernelle intégrée qu'une prématernelle hebdomadaire ou des groupes parents-enfants. C-FAN adapte les programmes à l'évolution des besoins des familles.

À Rocky Mountain (Alberta), localité de 7 000 habitants, la seule garderie a fermé ses portes, n'offrant aucune autre option et aucune perspective de nouveau programme. Le 1er février 2008, Community Connections a ouvert une garderie de 60 places, qui fournit des services souples pour les enfants, des nourrissons aux enfants de 12 ans. Il s'agit de la première étape dans l'évolution d'un établissement dont les services s'étendront sur tout le « cycle de vie ». Il devrait offrir des programmes aux jeunes, aux Autochtones et aux aînés. Il y aura un gymnase, un espace de jeu à l'extérieur, une cuisine et un jardin communautaires, des salles de réunion et des ateliers. Pour concrétiser cette initiative, le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes a parrainé un processus qui a permis de réunir de nombreux intervenants, dont le maire et des représentants de la Chambre de commerce, des centres d'aide préscolaire et d'amitié autochtones, du refuge pour femmes, des programmes pour les jeunes, du programme d'alphabétisation ainsi que des programmes destinés aux aînés et aux parents.

L'intégration des services destinés aux enfants et aux familles pourrait être encouragée grâce à une étude de ces programmes et de programmes connexes proposés par les autorités fédérales, provinciales et territoriales. Pareille étude pourrait appuyer l'élaboration d'un plan plus rationnel, intégré et complet pour aider les femmes enceintes et les jeunes enfants et favoriser une issue meilleure pour eux tous.

3.5. Accessibilité

L'incapacité d'accéder à des programmes de développement des jeunes enfants en raison de l'éloignement, de l'offre et de la capacité de payer est un autre obstacle de taille. D'autres obstacles peuvent également se dresser devant les enfants autochtones et les enfants

⁹⁹ Les renseignements sur ce projet proviennent du site Web du Childcare Family Access Network. Consulté à l'adresse http://cfan.cimnet.ca/cim/85C128_216T5199.dhtm#CT7864 le 3 août 2008.

immigrants si les programmes locaux ne sont pas adaptés à la culture ni offerts dans leur langue¹⁰⁰.

L'accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants peut vouloir dire l'absence d'obstacles physiques pour les enfants, les parents ou le personnel dont la mobilité est réduite; ou le caractère abordable des services; ou encore la proximité géographique, ou des approches culturelles adaptées aux Autochtones ou aux néo-Canadiens. Enfin, cela peut vouloir dire que les enfants qui ont des besoins particuliers peuvent être accueillis dans un programme offert à tous.

Le rapport de l'OCDE estime que l'accès, dans tous les sens du terme, est une raison convaincante pour rendre universels les services d'éducation et de garde des jeunes enfants :

Les mesures destinées à améliorer l'égalité d'accès s'adressent en priorité à deux catégories d'enfants : ceux ayant des besoins particuliers en raison de handicaps physiques, mentaux ou sensoriels et ceux ayant des besoins supplémentaires dus à des dysfonctionnements familiaux, des désavantages socioéconomiques ou des facteurs ethniques, culturels ou linguistiques. En pratique, de nombreux enfants ayant besoin d'une aide éducative spéciale ou supplémentaire ont accumulé des facteurs de risques aussi bien physiques que socioculturels. Les services aux jeunes enfants sont particulièrement importants pour ces enfants et contribuent notablement à leur santé et à leur développement social et cognitif ainsi qu'à l'inclusion de leur famille et à leur future participation à la société¹⁰¹.

D'autres études et éléments d'information ont porté sur l'accessibilité dans tous ces sens. Dans le cadre de l'initiative visant le développement de la petite enfance, en 2000, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (sauf celui du Québec, qui n'a pas adhéré à l'initiative) ont défini l'inclusion en dépit de ces obstacles comme une priorité de leurs services¹⁰². Les programmes fédéraux comprennent des initiatives ciblées pour les enfants autochtones. On trouvera plus loin dans le rapport des renseignements précis sur les programmes.

¹⁰⁰ Santé Canada (2008), p. 49.

¹⁰¹ OCDE (2006), p. 103-104.

¹⁰² *Communiqué sur le développement de la petite enfance pour la réunion des premiers ministres*, 11 septembre 2000. Consulté à l'adresse http://www.union sociale.gc.ca/news/110900_f.html le 16 juillet 2008.

Au Canada, qui a deux langues officielles, l'accès aux services de garde dans la langue de son choix est limité. Les recherches ont établi l'importance du cadre d'apprentissage en bas âge pour la transmission de la langue¹⁰³, et le Comité a recueilli des témoignages qui font écho à ce message :

En tant que francophone vivant en minorité dans une région minoritaire, je peux témoigner que les programmes de services de garde d'enfants comportent un élément qui préserve la langue et la culture. [...] Sans le programme de la petite enfance, nous perdrons notre langue et notre culture. [...] Quel que soit le système que nous mettrons en œuvre au Canada, il devra répondre aux besoins des Autochtones et à ceux des parents francophones vivant en minorité pour qu'ils puissent préserver leur langue et leur culture. (Jody Dallaire, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Témoignages, 20 avril 2007)

Comme de nombreux autres pays, le Canada s'urbanise de plus en plus, si bien que les collectivités rurales ont encore plus de mal à mettre en place et à conserver les services dont elles ont besoin. Comme le Comité sénatorial de l'agriculture et des forêts le dit dans un rapport, un plus grand nombre de ruraux sont à la recherche d'un emploi, d'où l'augmentation des besoins en services de garde de qualité à l'extérieur du foyer. Dans son dernier rapport, le Comité a recommandé « que le gouvernement fédéral travaille avec les provinces et les territoires à la création d'un programme d'éducation préscolaire et de garde d'enfants sensible aux besoins du Canada rural¹⁰⁴ ».

Cette recommandation fait écho à un témoignage entendu au cours de l'étude :

[L]a Fédération des municipalités est en faveur d'un système national de services de garde en milieu rural afin d'aider les familles des campagnes. [...] Le lieu de résidence des familles ne devrait pas constituer une chance. Tout le monde devrait avoir un service de garde d'enfants¹⁰⁵. (Donna Riddel, représentante

¹⁰³ Ministère de l'Éducation de l'Ontario, *L'aménagement linguistique : un aperçu*. Consulté à l'adresse <http://www.edu.gov.on.ca/fre/document/policy/linguistique/guide/index.html> le 6 août 2008.

¹⁰⁴ Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, *Au-delà de l'exode : mettre un terme à la pauvreté rurale*, rapport final, juin 2008, p. 196.

¹⁰⁵ Pour de plus amples renseignements sur la Fédération canadienne des municipalités et sa politique, voir son document *Énoncé de politique sur les questions rurales*, qui se trouve en ligne à l'adresse <http://www.fcm.ca//CMFiles/rural-f1UAU-3262008-5083.pdf>.

du Manitoba, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, *Témoignages*, 20 avril 2007)

On trouve en Saskatchewan un exemple particulièrement bon de la façon de répondre aux besoins des familles rurales : pendant la période de travail la plus intense, le Shaunavon Children's Learning Centre (SCLC) assure des services de garde agréés dans les exploitations. Les enfants sont transportés vers une exploitation agricole centrale à partir des foyers avoisinants pour participer à des programmes dirigés par des éducateurs qui ont reçu une formation en éducation de la petite enfance. Le programme a débuté dans une salle communautaire en 1995. Il y avait trois enfants. Dès 1998, les services étaient offerts dans une maison rénovée où il y avait 36 places. En 2003, le service avait son propre établissement spécialement construit, capable d'accueillir 51 enfants, depuis les bébés jusqu'aux enfants d'âge scolaire.

4. CONTRIBUTION FÉDÉRALE

Dans la fédération canadienne, l'éducation et la garde des enfants sont principalement de ressort provincial et territorial. Pourtant, comme il l'est signalé dans l'introduction du présent rapport, il y a longtemps que le gouvernement fédéral contribue à ce dossier en effectuant des transferts aux particuliers ainsi qu'aux gouvernements provinciaux et territoriaux.

4.1. Politique, programmes et mécanismes de financement

Comme dans tout domaine qui concerne les personnes et les familles, le gouvernement fédéral a un choix d'instruments. Dans le cas de l'éducation et de la garde des jeunes enfants, les transferts effectués au moyen du régime fiscal, les dépenses de programme visant des segments particuliers de la population et les transferts faits aux gouvernements provinciaux et territoriaux sont autant de moyens dont il s'est servi.

4.1.1. FISCALITÉ ET TRANSFERTS AUX PARTICULIERS

Les premières interventions fédérales ont été faites au moyen du régime fiscal, et les impôts et transferts demeurent l'un des mécanismes de prédilection dans le domaine des services de garde.

DÉDUCTION POUR FRAIS DE GARDE D'ENFANTS¹⁰⁶, 1972

Depuis 1972, le régime fiscal canadien permet aux parents de déduire de leur revenu imposable, avant l'application du taux d'imposition, les frais de garde d'enfants qu'ils doivent déboursier pour pouvoir travailler. Cette déduction est accordée aux contribuables qui sont salariés, travaillent à leur compte ou sont aux études et elle vise les frais payés aux personnes ou établissements suivants :

- les particuliers qui fournissent des services de garde d'enfants;
- les prématernelles et les garderies;
- les établissements scolaires, pour la partie des frais qui se rapporte aux services de garde;

¹⁰⁶ Renseignements tirés de *Déduction pour frais de garde d'enfants pour 2007*, formulaire T778, Agence du revenu du Canada. Consulté à l'adresse <http://www.cra-arc.gc.ca/F/pbg/tf/t778/t778-07f.pdf> le 11 juillet 2008.

- les camps de jour et les écoles de sports de jour dont le but premier est la garde d'enfants (un établissement offrant un programme sports-études n'est pas une école de sports);
- les pensionnats, les écoles de sports ou les colonies de vacances offrant des services d'hébergement.

Les paiements faits à un membre de la famille ne sont pas déductibles, et la déduction doit être demandée par la personne qui a le revenu le moins élevé. Le maximum pouvant être demandé pour un enfant de moins de 6 ans non handicapé est de 7 000 \$ (pour 2007). Il est de 10 000 \$ pour un enfant de moins de 17 ans qui est handicapé. Dans le cas des enfants de 7 à 17 ans non handicapés, la déduction maximale est de 4 000 \$.

PRESTATION NATIONALE POUR ENFANTS, 1998

La Prestation nationale pour enfants (PNE) établie en 1998 était prévue dans un accord fédéral-provincial-territorial¹⁰⁷ qui a entraîné une importante réforme du financement de l'aide sociale. Elle conjugue des paiements de soutien du revenu et le financement de services en vue de réduire la pauvreté chez les enfants et d'aider les familles à s'affranchir de l'aide sociale pour travailler sans perdre de revenu¹⁰⁸. Le graphique qui suit illustre l'interaction des programmes entre les diverses administrations.

Le gouvernement fédéral contribue à la PNE au moyen de la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE), du supplément de la Prestation nationale pour enfants (SPNE) et de la Prestation pour enfants handicapés (PEH) sous forme de paiements mensuels aux familles admissibles. Les chiffres cités plus loin sont ceux établis pour la période allant de juillet 2008 à juin 2009.

Prestation fiscale canadienne pour enfants¹⁰⁹ (PFCE) : La prestation de base est de 108,91 \$ par mois pour chaque enfant de moins de 18 ans (sauf en Alberta, où un supplément provincial s'ajoute) et un montant supplémentaire de 7,58 \$ par mois s'ajoute pour le troisième enfant et chaque enfant suivant. La prestation de base est réduite pour les

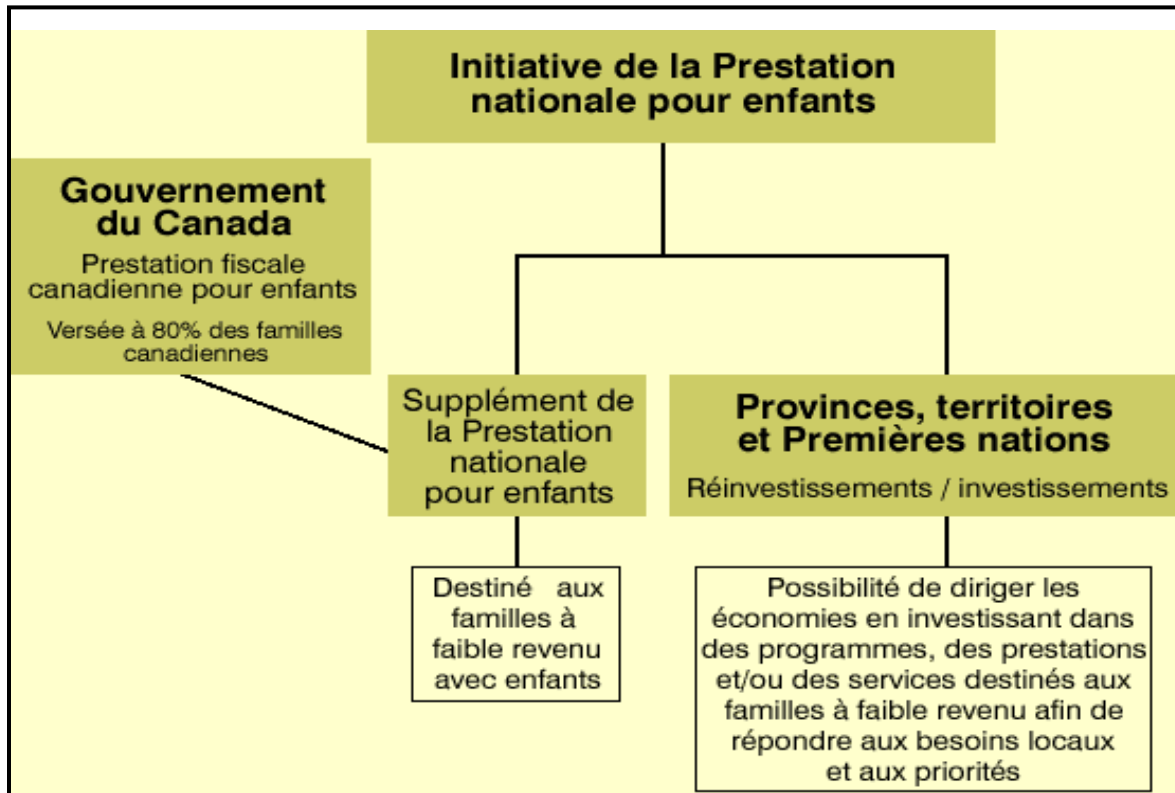
¹⁰⁷ Le gouvernement du Québec a déclaré appuyer les principes de la PNE, mais il a préféré ne pas participer au programme.

¹⁰⁸ *Un partenariat unique en son genre entre le gouvernement du Canada, les provinces, les territoires et les Premières nations*. Consulté à l'adresse http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/thenational1_f.shtml le 11 juillet 2008.

¹⁰⁹ *Prestations canadiennes pour enfants – Prestations pour la période de juillet 2007 à juin 2008*, Agence du revenu du Canada. Consulté à l'adresse <http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/t4114/t4114-07f.pdf> le 11 juillet 2008.

familles qui ont un revenu net de plus de 37 885 \$. Cette réduction équivaut à 2 p. 100 du montant du revenu net familial qui dépasse le seuil lorsqu'il y a un seul enfant et à 4 p. 100 lorsqu'il y a deux enfants ou plus.

Figure 4 – Comment fonctionne la PNE?¹¹⁰



Supplément de la Prestation nationale pour enfants (SPNE) : Le supplément est versé aux familles dont le revenu est inférieur à 21 287 \$. Il est de 168,75 \$ par mois pour le premier enfant, de 149,33 \$ pour le deuxième enfant et de 142 \$ pour chaque enfant suivant. Dans le cas d'un revenu net familial de plus de 20 883 \$, le supplément diminue de 12,2 p. 100 s'il y a un enfant, de 23 p. 100 s'il y a deux enfants et de 33,3 p. 100 s'il y a trois enfants ou plus.

Prestation pour enfants handicapés (PEH) : Cette prestation est un versement mensuel inclus dans la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Elle aide les familles admissibles à subvenir aux besoins d'enfants de moins de 18 ans qui ont une déficience mentale ou physique grave et prolongée. Pour être admissible, il faut avoir fait

¹¹⁰ Comment fonctionne la Prestation nationale pour enfants (PNE)? Consulté à l'adresse http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/thenational2_f.shtml le 11 juillet 2008.

approuver au préalable une demande de crédit d'impôt pour personnes handicapées.

Selon les projections, l'investissement fédéral au moyen de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, y compris le supplément de la PNE, est de 6,9 milliards de dollars pour 2007-2008¹¹¹.

PRESTATION UNIVERSELLE POUR LA GARDE D'ENFANTS, 2006

Dans son premier budget, déposé en mai 2006, le gouvernement actuel a donné suite à sa décision de verser aux familles 1 200 \$ pour chaque enfant de moins de 6 ans, sous la forme d'une « Prestation universelle pour la garde d'enfants » (PUGE) imposable, à un coût estimatif de 10,5 milliards de dollars sur cinq ans.

Le gouvernement a fait la promotion de la PUGE en tant qu'allocation « pour le choix en matière de garde d'enfants¹¹² ».

CRÉDIT D'IMPÔT POUR ENFANTS, 2007¹¹³

L'un des deux parents d'une famille biparentale peut demander le crédit d'impôt pour enfants, prévu par le budget fédéral de 2007. Un crédit de 2 000 \$ par enfant est proposé, si bien que l'impôt à payer est réduit d'un maximum de 306 \$ (en 2007) par enfant¹¹⁴. Le crédit n'étant pas remboursable, il n'est d'aucune utilité pour les parents à faible revenu qui ne paient pas d'impôt.

Le Comité comprend la valeur de ces transferts pour les familles bénéficiaires et leurs enfants. Une réévaluation du soutien direct à tous les parents au moyen de transferts fédéraux pourrait mieux refléter la valeur du rôle de parent et le coût de l'offre, pour les jeunes enfants, de possibilités d'apprentissage de grande qualité, surtout dans les familles ayant des enfants qui ont des besoins particuliers.

¹¹¹ *La prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape*, p. 5. Consulté à l'adresse http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/Progress_Reports/2006/pdf/pne_rapport_etape_2006.pdf le 11 juillet 2008.

¹¹² *Programme favorisant le choix en matière de garde d'enfants – Notes pour une allocation de la ministre des Ressources humaines et du Développement social, l'honorable Diane Finley, à l'occasion du débat sur le discours du Trône, Programme favorisant le choix en matière de garde d'enfants*, Chambre des communes, Ottawa, 7 avril 2006. Consulté à l'adresse http://www.rhdcc.gc.ca/fra/ministeriel/bureau_nouvelles/discours/finleyd/060407.shtml le 11 juillet 2008.

¹¹³ *Nouveau crédit d'impôt pour enfants*, Agence du revenu du Canada. Consulté à l'adresse <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/bdgt/2007/txcrdt-fra.html> le 5 mai 2008.

¹¹⁴ *L'Évolution des prestations fédérales pour enfants au Canada*. Consulté à l'adresse http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/Progress_Reports/2006/fra/chapitre_1.shtml le 11 juillet 2008.

4.1.2. FINANCEMENT DIRECT DES PROGRAMMES

Le gouvernement fédéral a une responsabilité directe plus grande à l'égard des membres des Premières nations qui vivent dans les réserves, de certains peuples autochtones, des militaires et de leur famille, des détenus des établissements fédéraux ainsi que des réfugiés et des immigrants. Dans chacun de ces groupes, il s'intéresse à l'éducation de la petite enfance et intervient à cet égard.

PREMIÈRES NATIONS ET PEUPLES AUTOCHTONES

La population autochtone du Canada est jeune, urbaine et en croissance. Entre 1996 et 2006, elle s'est accrue de 45 p. 100, dépassant pour la première fois la barre du million (1 172 790). L'âge médian des Autochtones était de 13 ans inférieur à celui du reste de la population : 27 contre 40 ans. Près de la moitié des Autochtones ont moins de 24 ans, contre 31 p. 100 pour le reste de la population. Comparativement à la population globale, les Autochtones ont un taux de fécondité plus élevé : 2,6 enfants contre 1,5. La proportion de très jeunes enfants autochtones (0 à 4 ans) est le double de celle du reste de la population : 9 p. 100 comparativement à 5 p. 100. Elle devrait augmenter de 28 p. 100 d'ici 2016, contre tout juste 1 p. 100 pour la population canadienne en général¹¹⁵.

La population autochtone est aussi de plus en plus urbaine. Plus de 54 p. 100 des Autochtones vivent maintenant en milieu urbain. Les enfants et les jeunes représentent une grande partie de la population. Dans trois centres urbains, plus de la moitié de la population autochtone était âgée d'au plus 24 ans : Regina (56 p. 100), Saskatoon (55 p. 100) et Prince Albert (56 p. 100). Le secteur de l'éducation et le marché du travail devront se préparer à cette nouvelle croissance.

Les Autochtones sont surreprésentés dans la plupart des catégories de risque socioéconomique; ils ont des taux plus élevés de suicide, de pauvreté, de sans-abrisme, de désorganisation des familles, de chômage, de maltraitance des enfants et de violence envers le conjoint, d'admission dans des foyers d'accueil et de grossesse chez les adolescentes¹¹⁶ :

Au chapitre du développement de la petite enfance, la situation n'est pas différente. Qu'il s'agisse de mortalité infantile, de naissances

¹¹⁵ Statistique Canada, *Le Quotidien*, le 15 janvier 2008. Consulté à l'adresse <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/080115/dq080115a-fra.htm> le 26 août 2008.

¹¹⁶ Initiative sur la santé de la population canadienne, *Améliorer la santé des Canadiens*, Institut canadien d'information sur la santé, 2004, p. 80.

prématurées et de faible poids à la naissance, du syndrome de l'alcoolisation fœtale, de problèmes de comportement, ou encore de retards sur les plans cognitif et langagier, les taux sont plus élevés parmi les Autochtones¹¹⁷.

Il y a toutefois des différences très marquées entre les diverses collectivités¹¹⁸. Des études portant sur les communautés des Premières nations de la Colombie-Britannique révèlent des écarts considérables entre communautés : plusieurs ont dépassé la moyenne nationale établie pour les indices des résultats des enfants¹¹⁹.

Comme il est signalé plus haut, l'OCDE estime que l'accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants autochtones est une grande priorité. La Stratégie fédérale de développement des jeunes enfants des Premières nations et d'autres enfants autochtones qui a été annoncée en 2002 visait à atténuer ces désavantages. Elle prévoyait 320 millions de dollars sur cinq ans pour intégrer les efforts fédéraux visant le développement de la petite enfance, renforcer les capacités et les réseaux au moyen d'un financement annuel accordé à six organisations autochtones nationales et appuyer l'établissement d'un réseau de fournisseurs de services autochtones (maintenant appelé le Cercle d'apprentissage à la petite enfance autochtone), faire progresser les recherches et les connaissances, notamment au moyen de l'enquête sur les enfants autochtones, injecter de nouveaux fonds afin de renforcer les programmes existants (décrits plus loin avec davantage de précisions) et accroître les efforts visant le syndrome d'alcoolisation fœtale dans les collectivités des Premières nations¹²⁰.

Les services destinés aux enfants dans les réserves sont principalement financés au moyen de crédits fédéraux. Il existe des formules et des ententes de financement entre les collectivités et trois ministères fédéraux. On se préoccupe de la façon dont ces ministères

¹¹⁷ Jane Bertrand, *Final Report to Indian and Northern Affairs Canada, Council for Early Child Development*, 31 mars 2006, p. 1; M. Turcotte et J. Zhao, *Un portrait des enfants autochtones vivant hors réserve : Résultats de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 2001*, ministère de l'Industrie, 2004, p. 9, 13 et 20.

¹¹⁸ Initiative sur la santé de la population canadienne (2004), p. 17, 83, 84 et 116; Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada : un profil démographique, Recensement de 2001*, Ottawa, ministre de l'Industrie, 2003; Paul Kershaw, *From Medical Care to Social Care: Using the BC Atlas Of Child Development to Rethink How we Build Healthy Communities*, exposé présenté au Breakfast For Learning Provincial Advisory Gathering, Victoria (Colombie-Britannique), 19 janvier 2007.

¹¹⁹ Clyde Hertzman, *Closing Address to the CARS National Conference*, Winnipeg (Manitoba), 22 février 2008.

¹²⁰ RHDSC, ASPC et AINC (2007), p. 30.

collaborent entre eux et avec les collectivités pour l'exécution des programmes de développement de la petite enfance. On a intégré des programmes et des services de garde d'enfants dans le cadre de 17 projets pilotes de prestation des services à guichet unique dans des collectivités des Premières nations, afin de vérifier les répercussions du financement rationalisé, de la reddition de comptes et du développement communautaire.

Il y a néanmoins des obstacles à la prestation de programmes pour les enfants autochtones. L'époque des pensionnats où ont vécu des enfants autochtones enlevés à leurs parents hante encore les collectivités autochtones. La politique relative aux pensionnats visait à assimiler les enfants autochtones à la culture dominante en les coupant de leur langue, de leur culture et de leurs valeurs. Le milieu scolaire était dur et les taux de tuberculose et de mortalité y étaient généralement élevés¹²¹. Cela explique la méfiance que suscitent encore souvent les programmes de groupe pour enfants, en particulier ceux qui sont gérés ou influencés par des personnes qui ne sont pas autochtones¹²².

De plus, lorsqu'elles ont élaboré des services et des mécanismes pour la garde d'enfants, la plupart des provinces ont laissé de côté des collectivités des Premières nations. La mobilité des familles autochtones, qui vont et viennent d'une réserve à l'autre et passent de collectivités à l'intérieur des réserves à d'autres qui sont à l'extérieur, ajoute à la complexité du problème. Ces déplacements suscitent des difficultés sur le plan des compétences des divers ordres de gouvernement : le gouvernement fédéral soutient que les questions non indiquées dans la *Loi sur les Indiens* sont implicitement du ressort des provinces; celles-ci refusent de fournir des services dans les réserves à moins d'en être défrayées¹²³. Une vaste étude sur la garde d'enfants chez les Autochtones montre que l'absence de mesures législatives et de politiques propres aux Premières nations, tant au niveau fédéral que provincial, a pour conséquence une grave pénurie

¹²¹ Initiative sur la santé de la population canadienne, 2004; M. Greenwood, « Aboriginal child care in review », dans *Interaction*, vol. 13, n° 4, 2000; Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, 2000, p. 15-18.

¹²² M. Greenwood, *An overview of the development of Aboriginal early childhood services in Canada*, ERIC Document Reproduction Service n° ED 456 954, 2001.

¹²³ M. Greenwood, « Voices from the field – An aboriginal view on child care », dans *Encyclopedia on Early Childhood Development* [en ligne]; R.E. Tremblay, R.G. Barr et R. DeV. Peters (dir.), Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, 2004. Consulté à l'adresse <http://www.excellence-earlychildhood.ca/documents/GreenwoodANG.pdf> le 16 mai 2008.

de services de garde d'enfants pour les Autochtones et l'inégalité de la qualité de ces services¹²⁴.

La difficulté de recruter et de conserver du personnel qualifié, qui complique la prestation des services de garde au Canada, est amplifiée dans les collectivités autochtones. Plusieurs études montrent qu'il faut adopter de nouvelles formules pour la formation d'enseignants autochtones.

Il existe peu de ressources permettant de tenir compte des réalités culturelles dans l'apprentissage des enfants autochtones. Près de 30 p. 100 des Autochtones ont dit avoir une connaissance suffisante d'une langue autochtone pour soutenir une conversation¹²⁵. Parmi les enfants, seulement 16 p. 100 parlaient une langue autochtone en 2001, soit sept points de pourcentage de moins qu'en 1996¹²⁶. Le matériel d'apprentissage qui reflète les cultures autochtones est rare. Des enseignants ne disposant pas de toutes les ressources nécessaires doivent créer des documents et des chansons ou les traduire à partir de l'anglais ou du français¹²⁷.

Les collectivités autochtones constatent que les programmes de garde de la petite enfance sont des moyens primordiaux de favoriser la guérison et de préserver la langue et la culture autochtones. Pourtant, les enfants autochtones sont parmi les moins bien servis au Canada¹²⁸. Par exemple, 257 collectivités des Premières nations n'ont pas accès à des services de garde et de nombreuses autres communautés n'ont pas suffisamment de places pour accueillir même 20 p. 100 des enfants de 0 à 6 ans¹²⁹.

¹²⁴ Margo Greenwood, *Aboriginal Child Care in Review (Part One)*, 2003. Consulté à l'adresse http://www.cccf-fcsgc.ca/practice/programming/aboriginalchildcarepartI_en.htm le 18 août 2008.

¹²⁵ Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*, 2008, p. 8.

¹²⁶ Conseil canadien sur l'apprentissage, *État de l'apprentissage au Canada : Pas le temps de s'illusionner, Rapport sur l'enseignement au Canada 2007*, 2007, p. 70.

¹²⁷ On observe des exceptions à cette pratique au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest, où les conseils d'alphabétisation créent du matériel original en inuktitut et dans des langues des Premières nations.

¹²⁸ Monica Lysack, directrice générale, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, *Témoignages*, 20 avril 2007.

¹²⁹ Conseil national du bien-être social, *Agissons maintenant pour les enfants et les jeunes métis, inuits et des Premières Nations*, 2007, p. 49.

Voici un aperçu du nombre de places disponibles en garderie :

Tableau 3 – Garderies dans les réserves, par province et territoire – 2006ⁱ

Province/territoire par financement provincial/fédéral	Nombre de garderies dans les réserves	Réglémentée par prov./terr.	Financement provincial	Financement fédéral
Terre-Neuve-et-Labrador	2	Sur demande	Oui	Oui
Île-du-Prince-Édouard	1 ii	Non	Non	Oui
Nouvelle-Écosse	13	Non	Non	Oui
Nouveau-Brunswick	7	Sur demande	Non	Oui
Québec	43	Oui	Oui	Oui
Ontario	64	Oui	Oui iii	Oui iii
Manitoba	62	Oui	Oui	Oui
Saskatchewan	78	Non	Non	Oui
Alberta	31	Non iv	Oui iii	Oui
Colombie-Britannique	92	Oui	Oui	Oui
Territoires du Nord-Ouest	51	Oui	Oui	Oui
Nunavut	45	Oui	Oui	Oui
Territoire du Yukon	67	Oui	Oui	Oui

i. Dans certaines provinces et certains territoires, il existe des garderies hors réserve et des organismes offrant des services aux familles autochtones.
 ii. Il s'agit d'un jardin d'enfants non agréé.
 iii. Des fonds sont versés aux provinces conformément à des ententes entre le gouvernement fédéral et l'Ontario et l'Alberta.
 iv. Les garderies dans les réserves qui satisfont aux normes d'agrément provinciales peuvent bénéficier de fonds du gouvernement fédéral dont le montant équivaut aux subventions accordées aux parents.
 v. Les Territoires du Nord-Ouest (exception faite de Yellowknife) et le Nunavut comprennent des communautés dénées et inuites. Les chiffres englobent les garderies qui se trouvent dans les deux territoires.
 vi. Il n'y a pas de réserve au Yukon; l'information renvoie au service de garde administré par des communautés autochtones.
 Source : Childcare Resource and Research Unit, *The Big Picture 2007*.

Comme il est dit plus haut, quatre ministères et organismes fédéraux sont responsables de l'application des programmes d'éducation des jeunes enfants pour les Autochtones : Santé Canada, Ressources humaines et Développement social Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et l'Agence de la santé publique du Canada. Leurs programmes et initiatives sont les suivants : Programme d'aide préscolaire des autochtones des réserves et Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques; Initiative de garde d'enfants à l'intention des Premières nations et des Inuits; transferts de fonds aux ministères de l'Alberta et de l'Ontario qui sont responsables de la garde d'enfants, pour l'exécution de programmes de la petite enfance dans les réserves; affectation de fonds aux programmes de santé maternelle, en

particulier en ce qui concerne les troubles causés par l'alcoolisation fœtale, qui touchent démesurément les enfants autochtones (par l'entremise de l'Agence de la santé publique du Canada, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits).

Programme d'aide préscolaire aux Autochtones : Le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves et le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques visent à préparer les enfants de 0 à 6 ans à l'école en répondant à leurs besoins affectifs, sociaux, sanitaires, nutritionnels et psychologiques¹³⁰.

Le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones des réserves (PAPAR) s'adresse aux enfants des Premières nations qui vivent dans les réserves et à leurs familles. Il est mis en œuvre dans plus de 300 établissements. En 2005-2006, un budget de plus de 50 millions de dollars lui était alloué, mais une partie de ce montant a été réaffectée à des priorités régionales en matière de santé¹³¹. Environ 9 000 enfants ont participé au PAPAR. La formation est offerte aux travailleurs des services d'extension et aux travailleurs qui effectuent des visites à domicile dans les petites collectivités; une formation porte aussi sur la cartographie des actifs, sur le soutien familial et sur la nutrition. Le ministère a amélioré l'infrastructure des projets d'immobilisations en affectant 7,6 millions de dollars aux projets.

Des fonctionnaires fédéraux ont expliqué au Comité les avantages qui découlent de ce programme :

À ce jour, le programme entraîne également d'autres effets bénéfiques, parmi lesquels citons : un changement d'attitudes positif à mesure que les enfants apprennent à socialiser et à utiliser les compétences de base nécessaires à la réussite scolaire; l'apprentissage et l'usage des langues des Premières nations; l'approvisionnement en aliments nutritifs et la sensibilisation des parents et du personnel à la relation qui existe entre les besoins nutritionnels et la capacité de l'enfant d'apprendre et de se développer. La promotion de l'activité physique est un élément clé offert à tous les sites, souvent en réponse à l'aspect préoccupant de la manifestation précoce du diabète de type 2. (Ian Potter, sous-ministre adjoint, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, Santé Canada, Témoignages, 25 avril 2007)

¹³⁰ RHDSC, ASPC et AINC (2007), p. 30.

¹³¹ *Ibid.*

Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques : Le programme est mis en œuvre dans plus de 140 établissements. Près de 4 500 enfants y participent. Le budget s'établit à plus de 30 millions de dollars¹³². Le mandat est le suivant :

- favoriser la croissance spirituelle, affective, intellectuelle et physique de l'enfant;
- faire naître chez l'enfant le désir d'apprendre toute sa vie;
- appuyer les parents et les tuteurs comme premiers enseignants et fournisseurs de soins pour qu'ils jouent un rôle important dans la planification, l'élaboration, l'exécution et l'évaluation du Programme;
- soutenir les familles élargies dans l'éducation des enfants;
- faire en sorte que les communautés autochtones participent à la planification, à l'élaboration, à l'exécution et à l'évaluation du Programme;
- faire en sorte que l'initiative s'harmonise aux autres programmes et services communautaires;
- veiller à ce que les ressources humaines et financières soient utilisées de la meilleure façon possible pour donner des résultats positifs et permettre aux enfants, parents, familles et collectivités autochtones d'acquérir de l'expérience¹³³.

Le Comité a reçu des témoignages sur la contribution de l'éducation de la petite enfance dans les collectivités du Nord :

Les programmes d'éducation de la petite enfance dans les collectivités du Nord ne se limitent pas à offrir des services de garde pendant que les parents travaillent ou assistent à une formation; ils peuvent transmettre les connaissances, les valeurs et les croyances des ancêtres inuits. Les meilleurs programmes offerts pendant les premières années donnent aux enfants de l'espoir et de la force, et font qu'ils sont fiers d'être des Inuits. (Jennifer Dickson, directrice générale, Pauktuutit Inuit Women of Canada, Témoignages, 1^{er} juin 2007)

Au Nouveau-Brunswick seulement, le gouvernement fédéral finance le volet d'aide préscolaire du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations dans 15 établissements qui fournissent des services totalisant un peu plus de 1,4 million de dollars, en centre ou à domicile. Ce programme vise « à maintenir l'union au sein des familles, à aider les enfants qui souffrent de carences sur les plans

¹³² *Ibid.*, p. 39.

¹³³ *Programme d'aide préscolaire aux Autochtones : Aperçu du programme*. Consulté à l'adresse http://www.phac-aspc.gc.ca/dca-dea/programs-mes/papa_apercu_f.html le 28 avril 2008.

physique, affectif, social et/ éducatif, et à les soutenir et à les protéger lorsqu'ils vivent dans un milieu qui leur est préjudiciable¹³⁴ ».

Des témoins qui ont comparu devant le Comité ont indiqué que la demande d'activités d'apprentissage pour les jeunes enfants autochtones vivant en milieu urbain était en hausse :

Les tendances sociales et économiques de l'heure, y compris la mobilité, l'urbanisation croissante et l'augmentation de la scolarité et de l'indépendance économique des femmes autochtones ont pour effet de transformer les structures familiales autochtones et de stimuler la demande à l'égard de services mieux organisés pour ce qui est de la garde des enfants et de l'éducation de la petite enfance. (Alfred J. Gay, analyste des politiques, Association nationale des centres d'amitié, Témoignages, 1^{er} juin 2007)

Le Comité a reçu directement des témoignages selon lesquels le financement du Programme d'aide préscolaire ne suffisait pas à répondre aux besoins ni même à soutenir les programmes existants fondés sur le modèle :

Je tiens à préciser que le programme « Kids First » du Lillooet Friendship Centre n'est pas une initiative du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones. C'en est presque une, mais il n'est pas financé par le programme. Nous appuyons le modèle et y croyons. Il n'y a que quelques communautés de cette nation qui bénéficient du programme. (Kama Steliga, directrice générale, Lillooet Friendship Centre, Témoignages, 3 avril 2008)

La conseillère en santé des enfants et des jeunes auprès du ministre de la Santé a elle aussi fait valoir dans son dernier rapport qu'il n'y avait pas assez de programmes d'aide préscolaire ni assez de places dans ces programmes. Elle propose dans ce rapport un objectif modeste : offrir des programmes d'aide préscolaire à 25 p. 100 des enfants autochtones à l'intérieur et à l'extérieur des réserves d'ici cinq ans, alors que le taux est actuellement de 18 p. 100¹³⁵.

Pour atteindre cet objectif d'accroissement du nombre d'enfants autochtones participant aux programmes, on pourrait accorder des ressources suffisantes pour le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones; des programmes de garde et de soutien à la famille

¹³⁴ « Stratégie de développement des ressources humaines autochtones », Initiatives horizontales, *Rapport sur les plans et les priorités de 2006-2007*. Récupéré à l'adresse <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0607/hrsdsc-rhdsc/hrsdsc-rhdsc08-fra.asp>, 28 avril 2008.

¹³⁵ Leitch (2008), p. 8.

financés par l'Initiative de services de garde pour les Premières nations et les Inuits; des mesures de soutien en matière de santé pour les femmes enceintes et les nouvelles mères.

Initiative de services de garde pour les Premières nations et les Inuits : Cette initiative est financée par la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA). Elle s'adresse aux parents membres des Premières nations et inuits qui s'insèrent dans le marché du travail ou qui participent à un programme de formation. Elle devait permettre de créer 7 500 places en garderie au cours du dernier exercice¹³⁶. Elle est administrée par Service Canada, qui fait affaire avec 80 organismes autochtones.

Transferts de fonds à l'Alberta et à l'Ontario pour la garde d'enfants dans les réserves : Le gouvernement fédéral finance les services de garde d'enfants dans les réserves en Ontario et en Alberta, en transférant des fonds aux ministères responsables qui, à leur tour, financent des services de garde pour les enfants des Premières nations, conformément à leurs normes et règlements applicables aux garderies.

En Alberta, plus de 800 places dans 17 centres établis dans des réserves sont financées conformément à l'entente existante, ce qui représentait tout juste un peu plus de 4 millions de dollars en 2005-2006. (De ce montant, un peu plus de 1 million de dollars ont été transférés à l'Alberta pour le versement de subventions aux parents¹³⁷).

En Ontario, près de 3 000 places sont financées pour les membres de plus de 50 Premières nations, au coût de plus de 15 millions de dollars en 2005-2006¹³⁸.

Des pratiques innovatrices émergent dans les programmes et les collectivités autochtones un peu partout au Canada. Certaines répondent à des recommandations de l'OCDE préconisant une plus grande participation des parents et de la collectivité, une qualité améliorée ou l'intégration au système scolaire. Toutes répondent au besoin d'un meilleur accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants autochtones et de leurs familles. De brèves descriptions sont proposées à l'annexe 2 du présent rapport.

¹³⁶ RHDSC, ASPC et AINC (2007), p. 37.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 35.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 36.

L'évolution des relations entre les gouvernements et les organisations autochtones autonomes et les approches originales conçues dans les collectivités autochtones pour répondre aux besoins de leurs enfants en matière de développement seraient favorisées par des efforts soutenus des ministères fédéraux concernés (Santé Canada, Ressources humaines et Développement social Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et Agence de la santé publique du Canada) en vue d'élaborer des programmes plus cohérents pour le développement et l'éducation des jeunes enfants et le soutien parental. Si ces ministères rencontraient leurs homologues provinciaux et territoriaux, des organisations autochtones et des aînés et dirigeants des collectivités, il serait possible de faciliter l'élaboration d'un ensemble plus cohérent de politiques et de programmes à l'appui des enfants et des jeunes autochtones et de leur famille, où qu'ils habitent au Canada.

FAMILLES DES MILITAIRES

Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes fournissent des services de garde communautaires et des mesures de soutien connexes aux familles des militaires. Les services gérés par un conseil sans but lucratif comprennent des programmes pour les enfants et pour les jeunes, des programmes d'éducation et de soutien pour les parents et les responsables des soins, des services de garde occasionnels et de relève, ainsi que des soins d'urgence pour les familles qui vivent une crise.

Conformément à des lignes directrices, l'administration centrale paie les frais des services de garde d'urgence et de relève requis pendant les 72 premières heures. Si les services doivent durer plus de 72 heures, les frais sont fonction du revenu familial : si le revenu est inférieur à 40 000 dollars, les familles paient au moins 50 p. 100 des frais et si le revenu dépasse 65 000 \$, elles assument la totalité des frais.

Les Centres de ressources pour les familles des militaires offrent des services aux membres du personnel militaire canadien et à leurs familles. Il existe en 2008 43 centres établis au Canada et à l'étranger. Leur mandat englobe quatre secteurs de programme et de service : le soutien du développement des enfants et des jeunes et le soutien aux parents; le développement personnel et l'intégration communautaire;

le soutien des familles en situation de séparation ou de réunion; la prévention, le soutien et l'intervention¹³⁹.

Certains centres offrent des services de garde tandis que d'autres fournissent de l'information et une aide aux parents qui décident de recourir à des services de garde dans la collectivité.

Dans le cadre d'une évaluation des besoins en matière de services de garde d'enfants, on a effectué en 2004 un sondage auprès du personnel des garderies dans 34 centres de ressources pour les familles des militaires. Voici un résumé des résultats du sondage :

- les familles des Forces canadiennes recourent largement à des services de garde de groupe agréés, sur les bases mêmes et à l'extérieur;
- peu de familles bénéficient de subventions pour la garde d'enfants;
- les services sont généralement offerts de 6 h 30 à 18 heures;
- très peu de services sont offerts en soirée et les fins de semaine et à peu près aucun la nuit;
- les heures restreintes ne permettent pas de répondre aux besoins particuliers des familles des militaires (quarts de travail, heures de travail atypiques et déploiement);
- les Centres de ressources pour les familles des militaires fournissent des services de garde et orientent aussi des membres vers d'autres fournisseurs de services ou en annoncent les services;
- plus de la moitié des centres tiennent un registre des organismes de garde d'enfants et des garderies en milieu familial, agréés et non agréés¹⁴⁰.

Le rapport conclut que la garde d'enfants est une grande priorité pour les familles des Forces canadiennes : « Il existe un écart évident entre les besoins en matière de services de garde et les services offerts. Il faut agir rapidement étant donné les besoins urgents exprimés par les répondants. » La collaboration entre fournisseurs de services et utilisateurs y est recommandée pour répondre aux besoins, et on

¹³⁹ *Programme de services aux familles des militaires*. Consulté à l'adresse <http://www.familynavigator.ca/page/military-family-services-program> le 18 avril 2008.

¹⁴⁰ *Évaluation des besoins des familles des membres des Forces canadiennes en matière de services de garde accrédités*, rapport commandé par les Centres de ressources pour les familles des militaires au Centre for Research and Education in Human Services, 2004, p. 6.

demande aux gouvernements fédéral et provinciaux d'affecter les fonds nécessaires¹⁴¹.

D'autres programmes financés par le gouvernement fédéral ont pour but d'appuyer les familles pendant un déploiement, une séparation ou une réunion. En voici des exemples :

- des trousseaux de renseignements relatifs au déploiement et à la séparation;
- des réunions préparatoires et des séances d'information relatives au déploiement et à la séparation;
- des groupes de soutien par les pairs;
- des contacts téléphoniques avec des familles de membres des FC afin de savoir comment elles s'adaptent à la séparation ou à la réunion;
- des ateliers sur les stratégies d'adaptation relatives au déploiement et à la séparation;
- des activités sociales à l'intention des conjoints ou partenaires, des enfants et des adolescents;
- des bibliothèques¹⁴².

En 2005-2006, le gouvernement fédéral a affecté 4 millions de dollars aux services destinés aux enfants du personnel militaire âgés de 0 à 6 ans¹⁴³. Lors d'un sommet tenu en janvier 2009, le Comité consultatif sur les services de garde pour les familles des Forces canadiennes a présenté deux recommandations : que les services de garde constituent l'une des six priorités nécessaires au respect de l'Engagement et qu'il y ait un financement pour la mise en œuvre et le maintien « de l'infrastructure et des ressources humaines requises afin d'offrir un système de services de garde à l'échelle des FC¹⁴⁴ ».

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Le Programme de services aux familles des militaires est là pour vous*, site Web des Forces canadiennes. Consulté à l'adresse http://www.forces.gc.ca/hr/cfpn/frgraph/5_07/5_07_cfpn_mil-fams_f.asp le 18 avril 2008.

¹⁴³ Martha Friendly, Jane Beach, Carolyn Ferns et Michelle Turiano, *ECE in Canada 2006*, 7^e édition, Childcare Resource and Research Unit, juin 2007, p. 21.

¹⁴⁴ Comité consultatif sur les services de garde pour les familles des Forces canadiennes, « Services de garde dans les FC – La voie à suivre », présentation faite au II^e Sommet sur les services aux familles des membres des Forces canadiennes. Consulté à l'adresse <https://www.cfpsa.com/fr/psp/DMFS/docs/Child%20care%20presentation%20DRAFT%20F.ppt#310,1,Slide> le 16 mars 2009.

DÉTENUES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE

Au Canada, en 2004, environ 25 000 enfants avaient une mère incarcérée¹⁴⁵. Récemment, une mère qui devait purger une peine dans un établissement fédéral a donné naissance à un enfant et a été transférée dans un pénitencier où elle pouvait participer au Programme mère-enfant, ce qui a attiré l'attention sur ce programme qui existe depuis plus de dix ans.

L'objectif du Programme est de « créer un milieu favorisant le maintien et le développement de la relation mère-enfant¹⁴⁶ ». Ayant pour « considération prédominante » « le meilleur intérêt de l'enfant », il prévoit la cohabitation à temps plein ou à temps partiel des mères et des jeunes enfants. La cohabitation à temps plein n'est possible que jusqu'au quatrième anniversaire de l'enfant.

Le Programme est fondé sur des évaluations effectuées par les autorités locales compétentes en matière de protection de l'enfance ou par d'autres organismes de la collectivité et compte sur leur intervention auprès de la mère et de l'enfant. On exige aussi l'établissement d'un accord avec la mère, qui définit le cadre du Programme. D'autres détenues peuvent également garder les enfants à l'occasion si elles en ont reçu l'approbation des autorités de l'établissement. Il n'y avait pas de fonds alloués pour ce programme.

IMMIGRANTS ET RÉFUGIÉS

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration accorde des fonds pour le Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC). Ce programme, offert d'un bout à l'autre du Canada, propose une formation linguistique de base dans l'une des langues officielles du Canada aux nouveaux arrivants adultes afin de faciliter leur intégration à la société canadienne.

Une partie du programme prévoit des fonds grâce auxquels les parents et les tuteurs peuvent assister aux cours de langue et assumer le coût de services en garderie agréée ou de services de garde offerts sur place. Ces services s'adressent aux enfants de 6 mois à 6 ans.

¹⁴⁵ Alison Cunningham et Linda Baker, *Invisible Victims: The Children of Women in Prison, Voices for Children*, 2004.

¹⁴⁶ *Programme mère-enfant en établissement*, directive du commissaire 768, 2003. Consulté à l'adresse <http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/cdshtm/768cd-fra.shtml> le 28 avril 2008. Sauf indication contraire, les autres renseignements sur ce programme proviennent de la directive.

4.1.3. TRANSFERTS AUX PROVINCES ET AUX TERRITOIRES

C'est dans les années 1960, avec le Régime d'assistance publique du Canada, que les autorités fédérales ont commencé à faire des paiements de transfert aux gouvernements provinciaux et territoriaux au titre du développement de la petite enfance. Ces transferts continuent sous des formes diverses depuis. En voici une description par ordre chronologique.

PROGRAMME D'ACTION COMMUNAUTAIRE POUR LES ENFANTS (PACE) ET PROGRAMME CANADIEN DE NUTRITION PRÉNATALE (PCNP), 1993

Lors du Sommet mondial pour les enfants des Nations Unies tenu en 1990, le Canada s'est engagé à investir dans le bien-être des enfants vulnérables. Le gouvernement du Canada a relevé le défi en lançant l'Initiative pour le développement de l'enfant. En 1993, il a créé le Programme d'action communautaire pour les enfants, qui est le principal programme de cette initiative, et, l'année suivante, le Programme canadien de nutrition prénatale.

Les deux programmes ont la même structure de gestion (une série de protocoles administratifs signés au niveau du ministre, qui définissent les priorités de financement et les modalités de gestion pour chaque province ou territoire) et les mêmes principes : les enfants d'abord, équité et accessibilité, action communautaire, renforcement et soutien des familles, souplesse et partenariats. Ils sont gérés conjointement par le gouvernement fédéral et la province ou le territoire par l'entremise d'un comité de gestion mixte provincial ou territorial qui représente le bureau régional de l'Agence de la santé publique du Canada, le ministère de la Santé ou des Services sociaux de la province ou du territoire, les régies de la santé et des organismes communautaires locaux.

Le Programme communautaire pour les enfants (PACE) et le Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP) relèvent tous deux de l'Agence. Santé Canada demeure le ministère responsable de la gestion du PCNP pour les Autochtones qui vivent dans une réserve.

Le PACE finance les projets servant à réaliser un ensemble intégré de programmes sociaux et de santé qui répondent aux besoins en développement des enfants de 0 à 6 ans. Ces projets visent les populations les plus susceptibles d'être à risque, en particulier les familles à faible revenu, les familles dont les parents sont adolescents, les enfants des communautés métisses et inuites et des Premières nations hors réserve, les enfants récemment immigrés ou réfugiés, les enfants qui vivent dans des localités éloignées ou isolées, ceux qui ont

des retards de développement ou des problèmes sociaux, affectifs ou comportementaux et les enfants agressés ou négligés.

Les projets, de nature communautaire, sont réalisés grâce à des partenariats avec des bénévoles et des fournisseurs de services sociaux des localités. En 2005-2006, 440 projets ont été menés dans 3 000 collectivités canadiennes pour 67 884 enfants et leur famille. Au cours de la même année, le PACE a reçu 60 867 980 \$. Chaque province ou territoire reçoit un montant de 500 000 \$ par année pour la réalisation d'un grand projet, le reste des fonds étant alloués d'après la proportion d'enfants de 0 à 6 ans dans la population provinciale ou territoriale.

Le PCNP a deux voies de financement : l'Agence de la santé publique du Canada et la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits (DGSPNI) de Santé Canada. La DGSPNI offre le Programme canadien de nutrition prénatale à toutes les femmes vivant dans une collectivité des Premières nations ou une collectivité inuvialuite ou inuite et qui sont enceintes ou ont un enfant de moins d'un an. Le programme de la DGSPNI poursuit les objectifs suivants : améliorer l'alimentation des femmes enceintes et des femmes qui allaitent, accroître l'accès à des informations et services en matière d'alimentation et augmenter le nombre de femmes qui allaitent et la durée de l'allaitement ou accroître les occasions d'acquérir des connaissances et des compétences pour les employés du programme et les personnes qui y participent.

Les quelque 450 projets, de nature communautaire, sont réalisés en partenariat avec des organismes locaux. En 2005-2006, le programme de la DGSPNI a reçu 9,3 millions de dollars et a pu aider environ 9 000 femmes des Premières nations et des communautés inuvialuites et inuites.

L'Agence de la santé publique du Canada est chargée d'offrir le PCNP aux femmes enceintes se trouvant dans une situation difficile qui pourrait menacer leur santé et le développement de leur bébé. Les femmes autochtones qui vivent en dehors de leur communauté et les immigrantes font l'objet d'une attention spéciale.

Le programme soutient les projets communautaires qui servent à améliorer la santé de la mère et du nourrisson, à réduire le nombre de bébés qui ont un problème de poids à la naissance, à promouvoir et soutenir l'allaitement maternel, à établir des partenariats et à

renforcer le soutien communautaire à l'intention des femmes enceintes.

Grâce à un budget annuel d'environ 30 millions de dollars, la composante du programme gérée par l'Agence appuie 330 projets visant quelque 50 000 femmes dans l'ensemble du pays. Ces projets sont aussi financés au moyen de contributions en espèces provenant d'organismes locaux partenaires.

Le Fonds pour les projets nationaux du PACE et du PCNP a été établi en 1997 pour financer le PACE et le PCNP. Il complète les principaux mécanismes de financement et permet de soutenir des projets bien définis qui servent à favoriser l'acquisition de connaissances et l'adoption de mesures concernant les enfants, les familles et le rôle de la collectivité dans le soutien aux familles. Ces projets doivent être d'envergure nationale, d'une durée limitée et menés par des organismes sans but lucratif. Le Fonds a trois grands objectifs :

- appuyer les projets du PACE et du PCNP en offrant de la formation dans certains domaines, en produisant des ressources et en favorisant la mise en commun et la diffusion des connaissances;
- encourager la création d'un réseau national de programmes communautaires pour les enfants;
- faire en sorte que les connaissances acquises dans le cadre des projets du PACE et du PCNP soient mises au service des autres projets et collectivités.
- Le Fonds pour les projets nationaux est géré par un groupe de travail national formé de conseillers de programme de chacune des sept régions de l'Agence. Ce groupe présente des recommandations au Bureau national, qui gère un budget de 1,9 million de dollars en subventions et en contributions.

Des témoins qui ont comparu devant le Comité ont fermement appuyé le maintien du financement de ces programmes :

Ce sont des programmes fédéraux destinés à la petite enfance et nous disposons de faits précis qui justifient ces programmes. La seule contrainte est l'argent. J'aimerais que le gouvernement fédéral continue à apporter son appui à ces programmes et élargisse leur portée. Ils atteignent les résultats souhaités. Ils donnent de bons résultats dans les collectivités très désavantagées, autochtones et non autochtones. Il y a deux versions du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones, pour ceux qui vivent sur réserve et hors réserve. Tous deux donnent de bons résultats et s'adaptent aux besoins des

collectivités. (Hilliel Goelman, directeur, Human Early Learning Partnership (HELP), Council for Early Child Development, *Témoignages*, 30 mai 2007)

TRANSFERT SOCIAL CANADIEN, 1995

En 1995, le gouvernement fédéral a remplacé le Régime d'assistance publique du Canada (entente à frais partagés en vertu de laquelle il payait la moitié des dépenses provinciales et territoriales d'aide sociale et de services sociaux) et le Financement des programmes établis (qui assurait aux provinces et aux territoires un financement de base par habitant au titre de la santé et de l'éducation postsecondaire) par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), mécanisme de transfert de fonds global par habitant¹⁴⁷.

L'éducation des jeunes enfants est expressément visée par le TCSPS depuis le lancement de l'Initiative pour le développement de la petite enfance en 2000 (décrite plus bas). Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement fédéral a ajouté 2,2 milliards de dollars au TCSPS et s'est engagé à continuer de le faire jusqu'en 2005-2006¹⁴⁸. Les fonds pour le développement, l'éducation et la garde des jeunes enfants qui ont été versés aux provinces et aux territoires au moyen du Transfert social canadien sont reconduits jusqu'en 2013-2014¹⁴⁹.

En 2003, le TCSPS a été scindé en deux : le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert social canadien, ce dernier visant les dépenses pour les programmes sociaux et l'éducation postsecondaire. En 2006-2007, le gouvernement fédéral a transféré 8,5 milliards de dollars aux provinces et aux territoires grâce au Transfert social canadien¹⁵⁰. Cette somme augmentera de 3 p. 100 par année à compter de 2009-2010¹⁵¹.

PLAN D'ACTION NATIONAL POUR LES ENFANTS, 1997

En janvier 1997, le Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales a demandé aux ministères de la Santé et des Services sociaux d'étudier la possibilité d'adopter un plan d'action

¹⁴⁷ Il se peut que le montant d'autres transferts plus généraux aux gouvernements provinciaux ne soit pas calculé par habitant

¹⁴⁸ Stephen Laurent et François Vaillancourt, *Federal-Provincial Transfers for Social Programs in Canada*, document de travail de l'IRPP 2004-07, Institut de recherche en politiques publiques, juillet 2004, p. 6.

¹⁴⁹ *Faits... et mythes – Enfants et familles – Garde d'enfants*, Ressources humaines et Développement social Canada. Consulté à l'adresse http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ministeriel/faits/enfants_familles.shtml le 14 juillet 2008.

¹⁵⁰ *Comptes publics 2007*, volume II, Finances 9.6.

¹⁵¹ *Faits... et mythes – Enfants et familles*.

national pour les enfants. En août de la même année, les premiers ministres provinciaux ont manifesté un « solide appui » à une entente qui irait dans ce sens, dans le cadre de leurs efforts de renouvellement de la politique sociale¹⁵².

Dans le discours du Trône de juin 1997, le gouverneur général a dit :
En janvier 1997, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu d'élaborer ensemble le Programme national de l'enfance, une stratégie complète destinée à améliorer le bien-être de nos enfants.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux uniront leurs efforts pour élaborer ce programme élargi à l'intention des enfants, en établissant notamment des indicateurs permettant d'en juger le succès¹⁵³.

Le gouvernement fédéral s'est engagé à réaliser trois nouvelles initiatives : établir des centres d'excellence « destinés à approfondir notre compréhension du développement et du bien-être des enfants, et à améliorer notre capacité de répondre à leurs besoins »; étendre aux réserves le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones; mesurer « la maturité scolaire de nos enfants » et faire rapport à ce sujet¹⁵⁴.

Le Sous-comité sur la santé des populations a entendu des témoins faire état de l'importante contribution des centres d'excellence, avec dix ans de recul, et des liens qui, grâce à eux, se sont établis entre la santé de la population et l'éducation de la petite enfance :

J'aimerais souligner les centres d'excellence pour enfants parce qu'ils constituent un atout très important pour la synthèse des renseignements. Nous avons un carrefour du savoir sur le développement de la petite enfance à Montréal — le Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants — qui est lié au travail réalisé avec M. Clyde Hertzman sur les déterminants sociaux de la santé. (Sylvie Stachenko, Agence de la santé publique du Canada, Témoignages, 21 mars 2007)

¹⁵² Document d'information sur le Programme d'action national pour les enfants. Consulté à l'adresse http://www.unionsociale.gc.ca/nca/nca1_f.html le 14 juillet 2008.

¹⁵³ *Discours du Trône ouvrant la première session de la trente-sixième législature du Canada*, 1997. Consulté à l'adresse http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=sft-ddt/1997_f.htm le 14 juillet 2008.

¹⁵⁴ *Ibid.*

Établi à l'Université de Montréal, le Centre d'excellence est un carrefour d'information pour les organismes et les personnes qui s'intéressent à la promotion de l'épanouissement des enfants. Il mène des études sur le développement de l'enfant, de la conception à l'âge de 5 ans, repère et synthétise les meilleurs travaux scientifiques dans le domaine, communique les résultats aux fournisseurs de services et aux décideurs, formule des recommandations sur les services et les politiques nécessaires pour assurer le développement optimal des jeunes enfants et consulte les gouvernements et les fournisseurs de services.

Le Centre publie *l'Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants*, ressource en ligne produite par des experts nationaux et étrangers. L'Encyclopédie traite un large éventail de sujets, tels que l'agressivité, l'acquisition du langage, l'alphabétisation, le tabagisme, la grossesse et les habiletés parentales. Plus de 270 auteurs venant de 11 pays contribuent à cet ouvrage accessible et unique en son genre, qui sera enrichi et mis à jour à mesure que s'étendra le champ des connaissances.

Le Centre d'excellence travaille aussi en collaboration avec le Conseil canadien sur l'apprentissage et son nouveau Centre du savoir sur l'apprentissage chez les jeunes enfants. Le Centre du savoir est en train d'établir un réseau national d'experts en vue de définir les priorités de recherche, de déterminer les pratiques exemplaires et d'assurer la diffusion des connaissances les plus récentes sur l'éducation des jeunes enfants dans l'ensemble du pays.

PRESTATION NATIONALE POUR ENFANTS, 1998

Comme on l'a déjà fait observer, alors que le gouvernement du Canada accorde des prestations de soutien du revenu aux familles, les gouvernements des provinces et des territoires ainsi que les Premières nations devaient réinvestir les fonds qu'ils affectaient préalablement aux prestataires de l'aide sociale. De façon plus précise, les fonds réinvestis devaient être affectés aux programmes suivants :

- les initiatives de garde d'enfants et de garderies;
- les prestations pour enfants et les suppléments au revenu gagné;
- les services à la petite enfance et les services aux enfants à risque;
- les prestations d'assurance-maladie complémentaires;
- les initiatives jeunesse;

- d'autres programmes, prestations et services liés à la PNE (p. ex., des programmes d'alphabétisation et de soutien à l'emploi)¹⁵⁵.

Les tableaux qui suivent montrent comment les réinvestissements au titre de la PNE, conjugués aux nouveaux investissements des provinces et des territoires, ont été consacrés à des initiatives en matière de garde d'enfants :

Tableau 4 - Réinvestissements et investissements des gouvernements provinciaux et territoriaux pour les initiatives en matière de garde d'enfants¹⁵⁶

	2003–2004	2004–2005	2005–2006	2006–2007
	Dépenses	Dépenses	Estimations	Estimations
Dépenses des provinces et des territoires	242,0 \$	251,7 \$	267,4 \$	282,6 \$
Pourcentage des réinvestissements et des investissements totaux liés à la PNE	27,3 %	28,0 %	30,6 %	33,3 %

Tableau 5 - Réinvestissements et investissements des gouvernements provinciaux et territoriaux pour les services à la petite enfance et les enfants à risque¹⁵⁷

	2003–2004	2004–2005	2005–2006	2006–2007
	Dépenses	Dépenses	Estimations	Estimations
Dépenses des provinces et des territoires	139,9 \$	150,8 \$	157,0 \$	162,8 \$
Pourcentage des réinvestissements et des investissements totaux liés à la PNE	15,8 %	16,8 %	18,0 %	19,2 %

Il n'y a pas de ventilation par composante pour les réinvestissements et les investissements des Premières nations, que permettent aussi les prestations fiscales de la PNE, mais le montant total réinvesti en 2006-2007 a été évalué à 48,3 millions de dollars.

¹⁵⁵ *La Prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape 2005*, p. 3-4. Consulté à l'adresse http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/Progress_Reports/2005/pdf/pne_rapport_etape_2005.pdf le 11 juillet 2008.

¹⁵⁶ *La Prestation nationale pour enfants – Rapport d'étape 2006*, tableau 4, p. 15. Consulté à l'adresse http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/Progress_Reports/2006/pdf/pne_rapport_etape_2006.pdf le 11 juillet 2008.

¹⁵⁷ *Ibid.*

ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE (ECUS), 1999

En 1999, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (sauf le Québec, qui a accepté le principe, mais n'a pas apposé sa signature) ont accepté un nouvel ensemble de dispositions sur le financement de domaines d'intérêt commun. Il s'agissait d'établir un cadre visant à créer des services sociaux à peu près comparables et suffisamment financés pour répondre aux besoins des Canadiens¹⁵⁸.

Les deux premières priorités définies par les gouvernements signataires ont été les services aux Canadiens handicapés et le développement de l'enfance.

INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE, 2000

Dans l'un des premiers accords conclus après l'ECUS, l'Initiative pour le développement de la petite enfance, le gouvernement fédéral s'est engagé à dépenser 2,2 milliards de dollars pour le développement de la petite enfance en cinq ans, à compter de 2001-2002¹⁵⁹.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont accepté d'utiliser ces fonds supplémentaires pour :

- favoriser des grossesses, naissances et enfances saines;
- améliorer les services de soutien aux parents et aux familles;
- favoriser le développement et l'apprentissage des enfants en bas âge ainsi qu'améliorer les soins qui leur sont prodigués;
- renforcer les services de soutien communautaires¹⁶⁰.

L'accord n'exigeait pas de dépenses dans tous les secteurs. Dans les premières années, moins de 10 p. 100 des fonds ont servi aux services de garde, et seulement six des 13 gouvernements ont investi dans des services agréés. Aucune des principales provinces (Alberta, Colombie-Britannique et Ontario¹⁶¹) ne l'a fait.

Les premiers ministres se sont aussi engagés conjointement à rendre compte chaque année de « leurs investissements et de leurs progrès » par rapport aux priorités définies plus haut, et à « élaborer un cadre

¹⁵⁸ *Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens – Entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux*, communiqué, 4 février 1999. Consulté à l'adresse http://www.union sociale.gc.ca/news/020499_f.html le 14 juillet 2008.

¹⁵⁹ *Gouvernement du Canada, Développement de la petite enfance – Document d'information*, septembre 2000. Consulté à l'adresse http://www.union sociale.gc.ca/nca/ecd-back_f.html le 14 juillet 2008.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ CRRU, *The Early Childhood Development Agreement: Provincial initiatives and spending allocations, 2001-2002*, 2001.

commun, y compris des indicateurs comparables acceptés conjointement, de façon que chacun des gouvernements rende compte des progrès réalisés dans l'amélioration et l'accroissement des programmes et des services de développement de la petite enfance » et à présenter des rapports publiquement, ainsi qu'à utiliser régulièrement ces indicateurs¹⁶².

Tableau 6 - Transferts de fonds en vertu de l'Entente sur le développement de la petite enfance (en millions de dollars)¹⁶³

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	Total
Terre-Neuve-et-Labrador	5,1	6,6	8,2	8,1	8,0	7,8	7,7	51,5
Ile-du-Prince-Edouard	1,3	1,7	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	13,8
Nouvelle-Ecosse	9,0	11,9	14,8	14,7	14,5	14,3	14,2	93,5
Nouveau-Brunswick	7,3	9,6	11,9	11,8	11,6	11,5	11,4	75,0
Québec	71,6	95,0	118,3	118,0	117,7	117,3	117,0	754,9
Ontario	115,0	154,2	193,5	194,0	194,4	194,4	194,9	1 240,4
Manitoba	11,1	14,7	18,3	18,3	18,2	18,1	18,0	116,8
Saskatchewan	9,7	12,7	15,7	15,6	15,4	15,1	15,0	99,1
Alberta	29,6	39,7	49,9	50,1	50,7	51,6	51,8	323,4
Colombie-Britannique	39,4	52,5	65,6	65,7	65,9	66,1	66,2	421,4
Yukon	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3,1
Territoires du Nord-Ouest	0,4	0,5	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	4,2
Nunavut	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3,0
TOTAL	300,0	400,0	500,0	500,0	500,0	500,0	500,0	3 200,0

Nota : Les montants sont fondés sur les prévisions démographiques de Statistique Canada jusqu'à 2006-2007 et sur des projections pour 2007-2008. Les montants au-delà de 2003-2004 peuvent faire l'objet d'une révision à la suite de la publication périodique des prévisions démographiques officielles de Statistique Canada. Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des éléments parce que les chiffres sont arrondis.

CADRE MULTILATÉRAL POUR L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES ENFANTS, 2003

Le Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, établi en 2003, portait sur la garde des enfants d'âge préscolaire. Il permettait aux provinces et aux territoires de choisir, parmi un éventail de possibilités, les secteurs à financer : communication de renseignements, places en garderie, systèmes d'assurance de la qualité, immobilisations et fonctionnement, formation et perfectionnement professionnels et salaires. Les fonds pouvaient aller aux services commerciaux ou sans but lucratif.

¹⁶² Communiqué sur le développement de la petite enfance pour la réunion des premiers ministres, 11 septembre 2000, site Web de l'Union sociale. Consulté à l'adresse http://www.union sociale.gc.ca/news/110900_f.html le 16 juillet 2008.

¹⁶³ RHDSC, ACSP et AINC (2007), p. 4. Consulté à l'adresse http://www.socialunion.gc.ca/ecdelcc_ae/2007/fr/A_E_rapport.pdf le 16 juillet 2008.

Le texte définissait aussi les principes d'approches efficaces de l'éducation et de la garde des jeunes enfants : disponibilité et accessibilité, qualité, intégration et choix des parents¹⁶⁴.

Enfin, le Cadre prévoyait des engagements plus explicites en matière de rapports :

Les ministres s'engagent à présenter au peuple canadien un rapport annuel sur tous leurs programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, tels qu'ils sont définis dans ce cadre, à commencer par un rapport de référence pour 2002-2003. Ce rapport comprendrait :

- une description des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et les dépenses connexes;
- des indicateurs de la disponibilité, comme le nombre d'espaces dans les établissements d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, ventilés selon l'âge de l'enfant et le genre d'établissement;
- des indicateurs de l'abordabilité, comme le nombre d'enfants touchant des subventions, les critères d'admissibilité sur le plan social et sur le plan du revenu aux subventions pour les places dans les établissements et le montant maximal de la subvention selon l'âge de l'enfant;
- des indicateurs de la qualité, comme la formation exigée, le ratio éducateur/enfants et la taille du groupe, lorsque ces données sont disponibles¹⁶⁵.

Une étude récente financée par le gouvernement a conclu que la plupart des gouvernements n'avaient pas honoré les engagements pris en 2000 :

[...] peu de gouvernements produisent des rapports clairs auxquels le public peut se reporter pour suivre avec facilité 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 stipulées dans les ententes FPT. Ce constat des plus importants est illustré par le fait que huit des treize instances examinées [...] n'ont pas produit de rapports publics pour une ou plusieurs des années requises de sorte que le public n'est pas en mesure de suivre tous les transferts fédéraux et investissements affectés aux services de garde¹⁶⁶.

¹⁶⁴ *Cadre multilatéral*, en annexe au document de RHDSC, ASPC et AINC (2007), p. 85-86.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 87.

¹⁶⁶ Lynell Anderson et Tammy Findlay, *Établir des liens – Se servir des rapports au public pour suivre la progression des services de garde à l'enfance au Canada*, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 2007, p. 4.

Ce rapport souligne que ce qui était exigé, c'était que chacun des gouvernements fasse rapport à ses administrés et non à l'assemblée législative ni par l'entremise du gouvernement fédéral, et que les accords étaient de nature politique et n'avaient donc pas force obligatoire¹⁶⁷. Dans ce contexte, le rapport contenait, pour les gouvernements, des recommandations précises en matière de rapports et de responsabilisation : améliorer les rapports pour les rendre plus accessibles, clairs, complets et comparables entre eux; faire participer les intervenants (y compris les législateurs) à l'établissement d'objectifs, à l'élaboration de plans et au suivi des résultats; mettre l'accent sur quelques indicateurs d'importance critique; établir des cibles et des repères; faire vérifier les rapports¹⁶⁸.

ALLER DROIT DEVANT : FONDATIONS – PROGRAMME D'APPRENTISSAGE ET DE GARDE DES JEUNES ENFANTS, 2004

En octobre 2004, l'OCDE a publié son rapport final sur le système canadien de garde d'enfants. Le même mois, le gouvernement fédéral a annoncé le programme Fondations, qui visait à accélérer l'établissement d'un système pancanadien d'éducation et de garde des jeunes enfants¹⁶⁹.

ACCORDS DE PRINCIPE SUR L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES ENFANTS, 2005, ET ENTENTE CANADA-QUÉBEC CONCERNANT L'APPRENTISSAGE ET LA GARDE DES JEUNES ENFANTS

Une entente fédérale-provinciale-territoriale a été conclue en février 2005. Elle énonçait les quatre principes sur lesquels le système devrait reposer : qualité, universalité, accessibilité et développement. Dans son budget de 2005, le gouvernement fédéral a réservé 5 milliards de dollars sur cinq ans à cet effet. D'avril à novembre 2005, il a négocié des accords bilatéraux provisoires avec les dix provinces. Trois accords seulement (Ontario, Manitoba et Québec) ont été parachevés avant la tenue des élections générales de 2006.

Compte tenu des progrès déjà faits par le Québec, son entente n'a porté que sur le financement. Les autres documents provinciaux indiquaient les mesures à prendre pour concrétiser les quatre principes. Une disposition autorisait l'une ou l'autre partie à mettre un terme à l'entente moyennant un préavis d'un an.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 8-9.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶⁹ Déclaration du premier ministre Paul Martin, *Aller droit devant : Fondations – Programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants*, Ottawa, 3 juin 2004.

Le Comité a entendu des éloges au sujet de ces accords :

Les accords de principe sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants signés en 2005 avaient l'avantage d'offrir la souplesse voulue pour procéder différemment dans les différentes provinces. Ce qui est bon pour Toronto ne l'est pas nécessairement pour la Saskatchewan rurale. (Kevin Milligan, professeur adjoint, Université de la Colombie-Britannique, Témoignages, 6 juin 2007)

Le nouveau gouvernement a donné le préavis d'un an, et les accords ont pris fin l'année suivante.

INITIATIVE SUR LES PLACES EN GARDERIE, 2006

En plus de la Prestation universelle pour la garde d'enfants (décrite plus haut), le gouvernement nouvellement élu s'est engagé à verser 250 millions de dollars par année dans un programme (commencé en 2007) pour soutenir directement la création de 125 000 nouvelles places dans le cadre d'initiatives privées et communautaires.

Ressources humaines et Développement social Canada a entrepris d'importantes consultations après l'annonce de cette initiative. En ce qui concerne les garderies financées par les employeurs, le rapport du Ministère conclut que les crédits d'impôt et autres mesures financières risquent de ne pas suffire pour inciter les employeurs à offrir des places en garderie. Le rapport poursuit en ces termes :

La plupart des employeurs ont affirmé qu'ils comprenaient le rôle que les services de garde peuvent jouer dans le recrutement et le maintien en poste du personnel de leur entreprise. Ils sont également conscients qu'il est avantageux d'aider leurs employés à concilier leurs responsabilités professionnelles et leurs responsabilités familiales. Néanmoins, la plupart des entreprises, en particulier les petites, ne se voient pas fournir des services de garde. La plupart sont prêtes à aider les employés à acquérir des services de garde au sein de la collectivité, mais comme il s'agit d'un avantage imposable, ils choisissent souvent de ne pas fournir ce soutien. Ils admettent l'intérêt d'établir des partenariats avec les fournisseurs de services de garde locaux, mais non de créer des garderies eux-mêmes, et selon eux, l'incitatif doit cibler les fournisseurs et non les employeurs.

On a également soulevé le problème de l'équité en ce qui concerne les services de garde financés par l'employeur. Les participants craignent qu'une initiative axée sur les services de garde financés par l'employeur ait pour effet d'exclure les familles des zones rurales, les parents autochtones, les parents

sans travail ou travailleurs indépendants et les employés dont l'employeur choisit de ne pas les aider à répondre à leurs besoins en services de garde¹⁷⁰.

Ces résultats ont été confirmés en juin 2006. Le *Globe and Mail Report on Business* a publié les résultats de son sondage C-Suite, enquête trimestrielle menée auprès de 150 cadres supérieurs d'entreprise : 75 p. 100 d'entre eux n'allaient probablement pas donner suite à l'offre du gouvernement¹⁷¹. Peu après, la ministre des Ressources humaines et du Développement social du Canada a mis sur pied un groupe consultatif indépendant, le Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie du gouvernement du Canada, dirigé par Gordon Chong.

Le Comité a recommandé une approche en plusieurs volets dans son rapport : création d'un fonds destiné à accroître l'offre; diminution de la demande grâce à de meilleurs congés parentaux; mesure aidant les parents à assumer les frais; sensibilisation accrue aux besoins en services de garde¹⁷². Quant aux garderies financées par les employeurs, le rapport disait ceci :

Les consultations ainsi que l'expérience du Comité ont toutefois montré que les employeurs ont des réserves quant à la possibilité de participer directement à la construction de garderies, à leur exploitation ou à la prestation de services de garde, et qu'ils préféreraient travailler avec des personnes qui fournissent déjà ces services¹⁷³.

Après la publication du rapport, les fonds réservés ont été transférés aux gouvernements provinciaux et territoriaux pour qu'ils créent des places en garderie.

Des augmentations budgétaires progressives au titre des services d'éducation et des places en garderie pour les jeunes enfants,

¹⁷⁰ Ressources humaines et Développement social Canada, *Ce que nous avons entendu... Résumé des consultations sur l'Initiative sur les places en garderie*, 2007. Consulté à l'adresse http://www.rhdsc.gc.ca/fr/consultations_publicques/garde_enfants/sommaire_rapport.shtml le 10 juillet 2008.

¹⁷¹ *More than 90 per cent of C-level executives expect continued economic growth*, tiré du site Web de CTV. Consulté à l'adresse http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/show/CTVShows/20060611/ctv_release_20060611/20060612 le 21 juillet 2008.

¹⁷² Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie du gouvernement du Canada, *Aider les familles et les enfants canadiens : réduire l'écart entre l'offre et la demande de services de garde de grande qualité*, janvier 2007.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 2.

conjuguées à un investissement croissant dans les programmes par les gouvernements provinciaux et territoriaux, contribueraient à répondre aux besoins des parents et de leurs enfants.

4.2. Leadership fédéral

Tous les ordres de gouvernement ont manifesté un ferme engagement à l'égard du développement de la petite enfance, et notamment de l'offre de services de garde non parentaux de grande qualité pour les enfants. Les pages qui suivent rendent compte des mesures remarquables qui ont été prises d'un bout à l'autre du Canada.

Financée par le gouvernement, une importante analyse des rapports provinciaux et territoriaux sur l'utilisation des transferts fédéraux concernant le développement de la petite enfance – document déjà cité plus haut – a conclu que les dépenses et le leadership du gouvernement fédéral contribuaient beaucoup aux améliorations observées dans la qualité et l'accessibilité à l'échelle du pays¹⁷⁴.

Malgré tout, le Comité a entendu des mises en garde sur la possibilité d'un recul :

Nous avons fait beaucoup de progrès en ce qui concerne les politiques relatives à la famille, même si, dans les secteurs des soins aux enfants et des prestations pour enfants, le danger qui nous guette est que les modifications qu'apporte le gouvernement fédéral à l'heure actuelle vont nous faire revenir en arrière de plusieurs années. (Ken Battle, Caledon Institute of Social Policy, Témoignages, 3 mai 2007)

Selon les témoins que le Comité et ses sous-comités ont entendus et les recherches dont ils ont pris connaissance, on souhaite un rôle de leadership clair de la part du gouvernement fédéral, et on le juge nécessaire.

Des représentants provinciaux et des partisans des services de garde ont dit au Comité et à ses sous-comités qu'on avait besoin d'un leadership fédéral. La sous-ministre adjointe de la Santé de l'Île-du-Prince-Édouard a expliqué pourquoi le gouvernement fédéral devait jouer pareil rôle :

(U)n programme de portée vraiment nationale d'éducation et de soins de la petite enfance aurait des retombées importantes dans le domaine de la santé de la population. Les spécialistes conviennent que la qualité des soins accordés aux enfants est

¹⁷⁴ Anderson et Findlay (2007), p. 5.

fonction de trois caractéristiques : un faible ratio enfants-adulte, un personnel hautement scolarisé ayant suivi une formation spéciale et des équipements et des installations adaptés à l'âge des enfants. Il en découle que les enfants des ménages à faibles revenus sont ceux qui profitent le plus de soins de qualité aux enfants. Actuellement, chaque province et chaque territoire a sa propre approche à l'éducation de la petite enfance, et ces approches varient énormément d'une province ou d'un territoire à l'autre. (Teresa Hennebery, sous-ministre adjointe, Secteur opérationnel, ministère de la Santé de l'Île-du-Prince-Édouard, Témoignages, 28 novembre 2007)

En Colombie-Britannique, le Comité a recueilli le point de vue suivant :

En Colombie-Britannique, nous savons que, sans leadership national fort, l'argent seul ne viendra pas à bout du problème. Cependant, la situation peut se rétablir grâce à la volonté et à l'initiative des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral. (Susan Harney, vice-présidente, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Témoignages, 20 avril 2007)

En Nouvelle-Écosse, le Poverty Working Group a exhorté la province à « préconiser une stratégie nationale des services de garde qui reconnaîtrait la nécessité de services de garde de qualité, universels, accessibles et propices au développement de l'enfant¹⁷⁵ ».

Au niveau national, l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, par exemple, a dit au Comité que le leadership et le financement fédéraux étaient essentiels si on voulait offrir des services comparables d'un bout à l'autre du Canada¹⁷⁶. Le YWCA, dans son travail d'intégration des services de garde, a exhorté le gouvernement à faire adopter une loi fédérale sur l'éducation et la garde des jeunes enfants garantissant l'accès à ces services sans égard aux désavantages et aux différences et offrant des incitatifs financiers aux provinces et territoires pour l'intégration de l'apprentissage précoce et des soutiens à la famille¹⁷⁷.

Au cours de leurs délibérations sur la pauvreté, les membres du Comité ont également entendu divers organismes réclamer un

¹⁷⁵ *Report of the Poverty Reduction Working Group*, Nouvelle-Écosse, juin 2008, p. 31.

¹⁷⁶ Jody Dallaire, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, *Témoignages*, 20 avril 2007.

¹⁷⁷ Debra Mayer et Farheen Beg, *Pour une architecture communautaire des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants : Analyse et recommandations*, YWCA Canada, 2006, p. 56.

leadership fédéral en matière de développement de l'enfance : Caledon Institute of Social Policy, First Call BC, Campagne 2000 et Conseil canadien de développement social.

Le gouvernement fédéral lui-même a récemment admis qu'il jouait un rôle de leadership par l'entremise de Ressources humaines et Développement social Canada :

Par des investissements dans des initiatives clés, les gouvernements participants se sont entendus sur des objectifs stratégiques qui rehausseront le bien-être des enfants et la sécurité économique des personnes, de même que des familles avec enfants. Le Ministère exerce un rôle de chef de file sur le plan fédéral pour ces initiatives et il joue un rôle actif pour faciliter l'apprentissage et faire état des résultats¹⁷⁸.

Le leadership fédéral peut prendre de nombreuses formes, comme en témoigne l'évolution du rôle du Canada à l'égard du développement de la petite enfance, mais le Comité a envisagé de créer un poste d'ombudsman, de commissaire ou de ministre d'État. S'appuyant sur des recherches menées pour le Comité, un rapport de la Bibliothèque du Parlement a exposé les avantages et les inconvénients de chacune de ces possibilités¹⁷⁹. Le Comité reconnaît les mérites de chacune de ces propositions.

1. Le Comité recommande que le premier ministre nomme un ministre d'État à l'Enfance et à la Jeunesse relevant du ministère des Ressources humaines et du Développement social du Canada, qui serait notamment chargé de collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour promouvoir la prestation de services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et de soutien parental, ainsi que la recherche sur le développement humain et sur le développement et l'apprentissage chez les jeunes enfants.

Le Comité a pris note du fait que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne avait réclamé la nomination d'un commissaire à l'enfance, et il appuierait cette nomination si le nouveau ministre d'État décidait de la faire.

¹⁷⁸ Ressources humaines et Développement social Canada, *Budget des dépenses 2006-2007 - Rapport ministériel sur le rendement*, 2007, p. 101.

¹⁷⁹ Karin Phillips et Havi Echenberg, *Ministre d'État à l'Enfance*, PRB 08-03F, avril 2008. Consulté à l'adresse <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0803-f.htm> le 18 août 2008.

Compte tenu de l'importance d'autres intervenants, de l'autonomie des provinces et territoires et des divergences de vues sur le développement de la petite enfance, le Comité a réfléchi aux mécanismes nécessaires pour que cette information et ces opinions soient présentées au nouveau ministre d'État.

Aux termes du paragraphe 9(1) de la *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* (2005, ch. 34, H-5.7), le ministre « peut constituer des comités consultatifs ou autres, et en prévoir la composition, les attributions et le fonctionnement¹⁸⁰ ». Le ministère a actuellement 12 de ces comités consultatifs, commissions et tribunaux¹⁸¹.

Ainsi, le ministre des Ressources humaines et du Développement social a créé le Conseil national des aînés, qui est chargé de conseiller le secrétaire d'État aux Aînés et le ministre des Ressources humaines et du Développement social dans les dossiers qui ont une incidence sur les aînés¹⁸². De la même manière, le Conseil national du bien-être social a été mis sur pied en 1969 comme organe consultatif auprès du ministre de la Santé et du Bien-être social, et de nos jours du ministre des Ressources humaines et du Développement social. Le Conseil donne son avis au ministre au sujet des besoins et des problèmes des Canadiens à faible revenu en publiant des rapports et en recueillant le point de vue des Canadiens à l'intention du gouvernement¹⁸³.

Des provinces et des territoires ont mis sur pied des conseils consultatifs spéciaux chargés des dossiers qui concernent les enfants. Ainsi, le gouvernement du Québec a créé le Conseil de la famille et de l'enfance, entité dont le mandat est d'étudier les tendances à venir qui ont un effet sur les enfants et les familles et de conseiller le ministre de la Famille en matière de politique sociale¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Le ministère s'appelle maintenant *ministère des Ressources humaines et du Développement social*, bien que la loi qui le constitue, *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* (2005, ch. 34, H-5.7), demeure inchangée.

¹⁸¹ Ministère des Ressources humaines et du Développement social, *Nominations par la gouverneure en conseil*. Consulté à l'adresse http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ministeriel/apropos_nous/nominations_decret/index.shtml le 26 février 2008.

¹⁸² Conseil national des aînés, *À propos du Conseil*. Consulté à l'adresse http://www.conseildesaines.gc.ca/fr/apropos_nous/index.shtml le 20 février 2008.

¹⁸³ Conseil national du bien-être social, *Mandat*. Consulté à l'adresse <http://www.ncwcnbes.net/fr/aboutus/mandate-mandat.html> le 25 février 2008.

¹⁸⁴ Conseil de la famille et de l'enfance, *Pour assurer l'avenir*. Consulté à l'adresse <http://www.cfe.gouv.qc.ca/> le 23 février 2008.

Un conseil comme celui-ci, doté du personnel voulu, correspond à ce que propose l'OCDE lorsqu'elle dit qu'« un secrétariat expert¹⁸⁵ » pourrait assurer un soutien fédéral à la collaboration avec les provinces et les territoires et à la coordination de leurs initiatives dans le domaine de l'enfance.

2. Le Comité recommande que le ministre des Ressources humaines et du Développement social crée un conseil consultatif national sur l'enfance, chargé de conseiller le ministre d'État à l'Enfance et à la Jeunesse et, par l'entremise de celui-ci, d'autres ministres sur les meilleurs moyens de soutenir les parents et de promouvoir des services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Le conseil se composerait de parlementaires, d'autres personnes intéressées, de dirigeants locaux et de parents et aurait une représentation satisfaisante des communautés autochtones.

¹⁸⁵ OCDE (2004), p. 82.

5. POLITIQUES ET PROGRAMMES PROVINCIAUX, TERRITORIAUX ET LOCAUX

D'un bout à l'autre du Canada, les gouvernements provinciaux et territoriaux légifèrent sur l'éducation et la garde des jeunes enfants, prévoyant les règlements voulus, des fonds, des politiques et des programmes pour faire en sorte que les soins assurés par d'autres personnes que les parents soient sûrs, que les jeunes enfants évoluent dans un milieu propice à l'apprentissage et que les parents aient le choix entre diverses modalités de garde. Au-delà de ces similitudes générales, chacun des gouvernements provinciaux et territoriaux a élaboré son propre ensemble de politiques et de programmes, et la plupart d'entre eux continuent de les modifier, de les réviser et de les approuver, si bien que l'instantané des politiques et programmes existants est presque dépassé dès qu'il est pris. Les renseignements qui suivent et les aperçus plus détaillés des programmes de chaque province et territoire figurant à l'annexe 3 étaient à jour au moment de la rédaction (août 2008).

5.1. Tendances observées dans les provinces et territoires

Les tendances générales révèlent que les gouvernements de tout le Canada évoluent dans le sens de certaines recommandations que l'OCDE a faites au Canada au moment de son examen :

- encouragement aux gouvernements provinciaux à élaborer une stratégie de la petite enfance dotée de budgets suffisants;
- augmentations appréciables du financement; services à la petite enfance pour les enfants de 1 à 6 ans, assurés équitablement par des fournisseurs divers et régis par des organismes ayant un mandat de l'État;
- accès plus large et plus grande équité;
- intégration des enfants qui ont des besoins pédagogiques spéciaux aux programmes généraux.

5.1.1. CADRES / STRATÉGIES

La plupart des provinces et territoires ont maintenant leur stratégie ou leur cadre : Terre-Neuve-et-Labrador¹⁸⁶, Nouvelle-Écosse¹⁸⁷, Nouveau-

¹⁸⁶ Ministère de la Santé et des Services communautaires de Terre-Neuve-et-Labrador, *Province Enhances Early Learning and Child Care Plan*, communiqué du

Brunswick¹⁸⁸, Manitoba¹⁸⁹, Alberta¹⁹⁰, Yukon¹⁹¹ et Territoires du Nord-Ouest¹⁹². Plusieurs se sont également engagés à faire certaines dépenses. Le Québec est un chef de file au Canada et son système d'apprentissage des jeunes enfants est souvent proposé dans les comparaisons à l'intérieur du Canada et à l'étranger. Le Québec a une politique de la famille depuis 1997, et l'apprentissage des jeunes enfants en est un élément clé. Il a également mis en place plus récemment une politique de périnatalité (depuis la conception jusqu'à l'âge de 1 an)¹⁹³. Ces cadres sont décrits plus en détail à l'annexe 3.

Des témoins ont dit au Comité que le Québec était parvenu à un niveau de cohérence et d'investissement bien supérieur à ce qu'on observe dans les autres provinces et les territoires :

De manière générale, le Québec a toujours été à l'avant-garde dans le domaine de la politique sociale. Il est évident que la création du système de garderies — le système de 5 \$ par jour qui est aujourd'hui de 7 \$ par jour — a eu une énorme incidence sur l'accès et a permis à des familles de faire ces choix. Le Québec a choisi d'investir et de mettre en place ce système.
(Shawn Tupper, directeur général, Politique sociale, RHDSC, 7 juin 2007)

30 novembre 2007. Consulté à l'adresse

<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2007/health/1130n02.htm> en août 2008.

¹⁸⁷ Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, *The Early Learning and Child Care Plan*. Consulté à l'adresse

<http://www.gov.ns.ca/coms/families/ELCCProgram.html> en août 2008.

¹⁸⁸ *Être prêt pour la réussite – Stratégie décennale pour la petite enfance au Nouveau-Brunswick*, Nouveau-Brunswick, Fredericton, juin 2008.

¹⁸⁹ Enfants en santé Manitoba, *Choix familiaux – Programme quinquennal du Manitoba pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants*, 2008. Consulté à l'adresse http://www.gov.mb.ca/asset_library/fr/familychoices_newsletter.fr.pdf en août 2008.

¹⁹⁰ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, *Creating Child Care Choices: A plan to support our families*, document d'information, 9 mai 2008. Consulté à l'adresse

<http://alberta.ca/acn/200805/23490CED55609-98BD-B51C-511D68C6FF21A568.html> le 22 juillet 2008.

¹⁹¹ Yukon Child Care Working Group, *Strategic Planning Document: A Four-Year Plan for Yukon Early Childhood Education and Care*, 2003. Consulté à l'adresse

<http://www.hss.gov.yk.ca/downloads/eccplan.pdf> le 28 juillet 2008.

¹⁹² Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi et ministère de la Santé et des Services sociaux des Territoires du Nord-Ouest, *Framework for Action – Early Childhood Development*, mai 2001. Consulté à l'adresse

<http://www.ece.gov.nt.ca/Publications/PDF%20Publications%20Files/Early%20Childhood/Framework%20for%20Action.pdf> le 29 juillet 2008.

¹⁹³ Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, *Politique de périnatalité : Un projet porteur de vie 2008-2018 – Synthèse*, 2008. Consulté à l'adresse <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2008/08-918-02.pdf> le 31 juillet 2008.

Un autre témoin a dit du modèle québécois qu'il était « de loin supérieur à tout ce qui se fait ailleurs¹⁹⁴ ».

5.1.2. INTÉGRATION

À l'intérieur du Canada, il s'est fait une évolution, dans les provinces et les territoires, vers la collaboration interministérielle. Le Manitoba a été le premier à abattre les barrières bureaucratiques entre les ministères qui veulent offrir des services aux jeunes enfants. Il a créé à cette fin un comité interministériel du Cabinet, appelé Enfants en santé Manitoba, en 2006¹⁹⁵.

Plus récemment, le Nouveau-Brunswick a mis sur pied un comité ministériel du développement et de la garde des jeunes enfants pour assurer

[...] un leadership et une coordination multiministériels concernant la politique sur le développement et la garde des jeunes enfants au Nouveau-Brunswick, l'accent étant mis sur les enfants jusqu'à l'âge de 6 ans [...] et pour [améliorer] l'intégration des politiques, programmes et services de développement et de garde de tous les ordres de gouvernement¹⁹⁶.

En Colombie-Britannique, les ministères se partagent la responsabilité : le ministère de l'Éducation « partage la responsabilité de l'apprentissage des jeunes enfants » avec le ministère de la Santé et le ministère du Développement de l'enfant et de la famille¹⁹⁷.

On trouvera à l'annexe 3 d'autres exemples de collaboration entre ministères aux niveaux du personnel et des ministres.

5.1.3. FINANCEMENT PLUS ÉLEVÉ, NOMBRE ACCRU DE PLACES ET MODALITÉS DIVERSES DE PRESTATION

Comme il a été dit plus haut, les transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux au titre de la garde des jeunes enfants ont été inégaux depuis la publication du rapport de l'OCDE, car il y a eu des transferts vers certaines provinces en vertu d'accords bilatéraux,

¹⁹⁴ Michael Goldberg, président, First Call BC Child and Youth Advocacy Coalition, *Témoignages*, 7 février 2008.

¹⁹⁵ *Messages du comité ministériel pour Enfants en santé*. Consulté à l'adresse <http://www.gov.mb.ca/healthychild/welcome/index.fr.html> le 11 août 2008.

¹⁹⁶ Correspondance par courrier électronique avec Diane Lutes, consultante en programmes, Services à la petite enfance et en milieu scolaire, Développement social Nouveau-Brunswick, le 27 mai 2008.

¹⁹⁷ Ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique, *Early Learning*. Consulté à l'adresse http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/ le 22 juillet 2008.

sous le gouvernement précédent, après quoi les transferts accordés à compter de 2007 par le nouveau gouvernement ont été plus modestes. Malgré ces fluctuations, à peu près toutes les provinces et tous les territoires ont augmenté leurs dépenses au titre des services de garde ainsi que de programmes connexes pour la petite enfance et le soutien des familles¹⁹⁸.

Par exemple, le Québec a annoncé son intention d'augmenter le nombre de places à tarif réduit (7 \$ par jour) de 20 000 en quatre ans. Plus récemment, le gouvernement a annoncé qu'il était en avance sur son calendrier, car des propositions ont déjà été soumises pour 18 000 places, niveau qui devait être atteint un an plus tard, si bien que l'avance sur le programme prévu est de deux ans¹⁹⁹. Mais la situation du Québec n'est pas unique à cet égard.

La Colombie-Britannique a augmenté le nombre de places en garderie réglementée de 10 000 entre 2004-2005 et 2007-2008²⁰⁰. Le plan décennal de la Nouvelle-Écosse prévoit la création de 1 000 places de plus. Les Territoires du Nord-Ouest ont augmenté de 500 le nombre de places en garderie réglementée au cours des cinq dernières années²⁰¹. L'annexe 3 présente des renseignements plus détaillés sur l'évolution qui se fait dans l'ensemble des provinces et des territoires.

L'utilisation des fonds majorés a varié selon la province ou le territoire, mais presque partout, les nouveaux fonds ont été consacrés à la création et au maintien de places dans les services réglementés, que ce soit en garderie ou en milieu familial. Le tableau qui suit présente des données sur cette expansion.

¹⁹⁸ Dans les territoires et surtout au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest, il n'existe pas toujours de ressources dans les petites localités et les localités isolées, malgré les engagements gouvernementaux en matière de politique, de programmes et de financement. Dans ces territoires, des fonds plus importants ont été engagés, mais ils n'ont pas toujours été dépensés.

¹⁹⁹ Ministère de la Famille et des Aînés du Québec, *Objectif 2010 : 20 000 places*. Consulté à l'adresse <http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-de-garde/operation/presentation/> le 31 juillet 2008.

²⁰⁰ Ministère du Développement de l'enfant et de la famille de la Colombie-Britannique, *2007/08 Annual Service Plan Report*, juin 2008, p. 25. Consulté à l'adresse http://www.bcbudget.gov.bc.ca/Annual_Reports/2007_2008/cfd/cfd.pdf le 23 juillet 2008.

²⁰¹ Les données proviennent des rapports annuels sur le développement de la petite enfance, à l'adresse <http://www.hlthss.gov.nt.ca/french/publications/reports.asp>, sauf les données de 2003, de 2006-2007 et de 2007-2008, obtenues par correspondance privée de Gillian Moir, consultante en services de garde, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, en date du 29 juillet 2008.

Tableau 7 - Total des places réglementées en garderie par province et territoire – 1992, 1995, 1998, 2001, 2004, 2006 et 2007²⁰²

	1992	1995	1998	2001	2004	2006	2007
T.-N.	3 568	4 202	4 275	4 226	4 921	5 642	5 868
Î.-P.-É.	4 123	3 888	3 717	4 270	4 771	4 681	4 824
N.-É.	10 826	10 645	11 163	11 464	12 759	12 982	13 247
N.-B.	7 162	7 952	9 204	11 086	11 897	13 163	14 170
Qc ¹	78 388	111 452	175 002	234 905	321 732	361 533	364 572
Ont.	145 545	147 853	167 090 ²	173 135 ²	206 743 ²	229 875	243 488
Man.	18 977	18 846	20 490	23 022	25 634	25 984	26 375
Sask.	6 418	7 266	7 124	7 166	7 910	8 712	8 850
Alb.	51 656	51 088	47 033	47 693	63 351 (46 238) ³	66 288 (47 587) ³	71 177
C.-B.	42 927	59 794	68 978	72 949	80 230	79 190	82 386
T. N.-O.	963	1 286	1 351	1 234	1 219	1 525	1 703
Nun.	n.d.	n.d.	n.d.	932	1 014	987	970
Yuk.	1 020	1 060	1 307	1 348	1 369	1 330(997) ⁴	1 293
Canada	371 573	425 332	516 734	593 430	745 925	811 262	837 923

1. Les statistiques du Québec incluent les places en milieu scolaire pour enfants d'âge scolaire qui relèvent du ministère de l'Éducation. Pour 2006 et 2007, il n'y a pas de chiffre précis sur les places destinées aux enfants d'âge scolaire. Pour 2006, nous avons établi une estimation d'après le chiffre de 141 977 places pour enfants d'âge scolaire figurant dans *ECEC in Canada 2004* en utilisant la même hausse proportionnelle que la hausse du total des places pour enfants de 0 à 4 ans dans des centres de 2004 à 2006, soit 13,7 p. 100. Le chiffre estimatif de 2006 – 161 428 – a aussi été utilisé pour 2007.

2. Le total des places réglementées en Ontario ne se prête pas nécessairement à une comparaison uniforme d'une année à l'autre. Pour certaines années antérieures, l'Ontario n'a pu déterminer si les places réglementées en milieu familial faisaient partie ou non du total des places réglementées.

3. Les places pour enfants d'âge scolaire en Alberta ont commencé à être réglementées en 2004. À des fins de comparaison avec les années précédentes, les chiffres de 2004 et de 2006 incluent le total des places avec et sans les places pour enfants d'âge scolaire.

4. 1 330 est le total des places réglementées et sert à des fins de comparaison avec les années précédentes. Le chiffre entre parenthèses représente le total des places occupées.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont aussi mis l'accent, dans l'évolution récente, sur le choix à offrir aux parents et la diversité des modalités de prestation. (Une section distincte, plus loin, traite plus à fond des avantages des diverses modalités de prestation.) Ainsi, le Québec offre un système public intégralement financé, et il a annoncé cette année la création de 18 000 nouvelles places subventionnées d'ici 2012. Et le gouvernement québécois a fait savoir il y a peu qu'il atteindrait l'objectif deux ans avant la date prévue. Pourtant, le budget de 2008-2009 a également augmenté le montant du crédit d'impôt offert aux parents pour assurer une plus grande

²⁰² Child Care Resource and Research Unit, *Child Care space statistics 2007*, p. 15.

Consulté à l'adresse

<http://www.childcarecanada.org/pubs/other/spaces/ccspacestatistics07.pdf>

en août 2008.

équité entre les familles quant aux places subventionnées par le gouvernement et à celles qui ne le sont pas²⁰³.

Un peu de la même manière, le gouvernement de l'Alberta a annoncé récemment une importante augmentation de ses dépenses au titre des services de garde et notamment, pour la première fois, des subventions pour les places en garderie, dans le contexte d'un plan appelé *Creating Child Care Choices*. Le plan du Manitoba s'intitule *Choix familiaux*. Dans certaines provinces, des subventions pour le fonctionnement et le démarrage sont versées uniquement aux fournisseurs de services sans but lucratif, mais des subventions sont offertes aux parents, qu'ils choisissent un fournisseur commercial ou sans but lucratif.

5.1.4. INTÉGRATION DES ENFANTS AYANT DES BESOINS PARTICULIERS

Des témoins ont expliqué au Comité qu'il était important d'intégrer aux services destinés à la majorité les enfants qui ont des besoins spéciaux, et plus particulièrement les autistes :

[...] je me rappelle d'un projet, très peu financé, qui visait à améliorer la qualité des services des centres de la petite enfance afin que ceux-ci puissent aider précisément ces enfants. Auparavant, nous avions un modèle axé sur le déficit individuel qui nous permettait d'examiner un enfant et d'obtenir un diagnostic. Vous connaissez les problèmes liés à l'autisme. Aujourd'hui, on peut voir quelque chose d'anormal dans le développement d'un enfant pendant les premières années de sa vie, mais on n'arrive pas à cerner le trouble. Comme le dépistage n'est pas fait, on ne peut pas obtenir de fonds pour aider ces enfants. Ceux-ci sont exclus des programmes, alors que leurs parents s'attendent à ce qu'ils bénéficient du plus grand soutien. (Monica Lysack, directrice générale, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 20 avril 2007)

Le Comité a aussi recueilli des témoignages qui soulignaient l'importance d'un financement stable et à long terme pour permettre d'intégrer les jeunes enfants qui ont des besoins spéciaux aux services d'apprentissage de la majorité :

(L)orsque le programme communautaire de services de garde à l'enfance est sérieux et bien implanté, il devient alors facile d'accueillir tous les enfants. Par contre, si le programme communautaire de services de garde à l'enfance est fragile et si

²⁰³ Gouvernement du Québec, « Appuyer la famille et le mieux-être des Québécois », *Budget 2008-2009 : Plan budgétaire*, mars 2008, p. E-9.

nous ne sommes pas sûrs de recevoir un financement à l'avenir ou si nous ignorons quel est l'état des coupures ou des frais, il devient alors difficile d'accueillir les enfants. Grâce à un système communautaire de services de garde à l'enfance sérieux et à un peu plus de fonds, nous pouvons et nous voulons inclure tous les enfants dans la communauté. (Susan Harney, vice-présidente, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Témoignages, 20 avril 2007)

Pour assurer l'accès aux services aux enfants qui ont des besoins particuliers, certaines provinces, dont Terre-Neuve-et-Labrador, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont intégré à leur budget des fonds de fonctionnement et d'immobilisations pour accroître le nombre de places en garderie. L'Ontario s'attend à ce que son programme d'apprentissage à temps plein pour les jeunes enfants libère l'équivalent de 20 000 places en garderie lorsqu'il sera pleinement opérationnel²⁰⁴.

Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et le Yukon affectent de nouvelles ressources et de nouveaux effectifs à l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers aux programmes de la petite enfance. La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et le Yukon ont également ciblé des groupes mal desservis, notamment les nourrissons et les familles qui ont besoin de services de garde non traditionnels et saisonniers. Le Manitoba a augmenté l'offre de places à temps partiel dans les jardins d'enfants afin d'offrir des possibilités à un plus grand nombre de familles et la Nouvelle-Écosse a étendu ses subventions de fonctionnement aux programmes à temps partiel et aux programmes pour les enfants d'âge scolaire.

Un certain nombre de provinces et de territoires, soucieux de rendre les services de garde plus abordables aux parents, ont augmenté leurs subventions à ces services – Saskatchewan, Nouvelle-Écosse, Yukon, Terre-Neuve-et-Labrador et Alberta – ou ont modifié les critères d'admissibilité pour en élargir l'accès – Ontario, Québec, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador et Yukon.

5.1.5. PROGRAMME ÉDUCATIF

Une autre tendance se fait jour dans les provinces et territoires : la création d'un programme d'apprentissage pour les jeunes enfants,

²⁰⁴ Laurie Monsebraaten et Robert Benzie, « Liberals woo parents », dans le *Toronto Star*, 6 septembre 2007. Consulté à l'adresse <http://www.thestar.com/OntarioElection/article/253727> le 7 août 2008.

parfois à titre de ressource, parfois comme exigence dans les établissements autorisés. Le Nouveau-Brunswick²⁰⁵, l'Ontario²⁰⁶ et désormais le Manitoba²⁰⁷ emboîtent le pas au Québec et mettent à l'essai des programmes éducatifs. Au Nunavut, « un comité d'aînés de la Division des programmes d'études et des services scolaires à Arviat veille à ce que les principes fondamentaux et les concepts essentiels à l'exécution d'un programme de maternelle s'inscrivent dans l'élaboration de toute nouvelle composante du programme d'études destiné à la maternelle. Il s'assure également que le programme d'études reflète l'enseignement et l'apprentissage traditionnels et qu'il tient compte de l'importance de l'élément linguistique et culturel fondé sur les valeurs et les croyances inuit. Les composantes du programme d'études sont développées et mises en place dans les écoles du Nunavut²⁰⁸ ».

5.2. Interventions au niveau local

Dans la plupart des provinces et des territoires, les administrations locales n'ont aucun rôle prévu par la loi dans la prestation des services d'éducation de la petite enfance.

En Ontario, cependant, les administrations municipales sont tenues de jouer le rôle d'agent administratif du gouvernement provincial en ce qui concerne les services de garde. Désignées comme « gestionnaires des services municipaux regroupés », elles « assurent la planification et la gestion de la prestation des services de garde d'enfants à titre de gestionnaires du système de services au niveau local²⁰⁹ ». En outre, les administrations locales continuent d'assumer 20 p. 100 des coûts associés à ces services.

²⁰⁵ Megan O'Toole, « Curriculum for preschoolers to be unveiled today », dans le *New Brunswick Telegraph-Journal*, 25 juin 2008, p. A4.

²⁰⁶ Groupe d'étude sur le programme d'apprentissage de la petite enfance, Meilleur départ, *L'apprentissage des jeunes enfants à la portée de tous dès aujourd'hui – Un cadre d'apprentissage pour les milieux de la petite enfance de l'Ontario*, 2006. Consulté à l'adresse

<https://ospace.scholarsportal.info/bitstream/1873/8854/1/274086.pdf> le 7 juillet 2008.

²⁰⁷ Engagement pris dans le nouveau plan quinquennal du Manitoba, *Enfants en santé Manitoba* (2008), p. 6.

²⁰⁸ *Développement de la petite enfance au Nunavut – Mise à jour 2004-2007 et Apprentissage et garde des jeunes enfants – Mise à jour 2004-2007*. Consulté à l'adresse <http://www.gov.nu.ca/education/fr/pubdoc/2004-2007%20-%20French%20-%20ECD%20Update%20Report.pdf> le 5 août 2008 (voir p. 20).

²⁰⁹ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario, *Rôles et responsabilités*, p. 3.

La situation est analogue en Alberta, jusqu'à un certain point, mais la participation municipale est facultative plutôt qu'obligatoire. Le gouvernement provincial a conclu des marchés avec des administrations locales ou des établissements métis pour assurer des services à la famille et un soutien communautaire. Aux termes de ces ententes :

[...] les administrations locales mettent au point et offrent des programmes sociaux préventifs pour promouvoir et améliorer le bien-être chez les personnes, dans les familles et dans la collectivité. Les programmes dépendent des ressources locales et on fait souvent appel à des bénévoles tant pour la gestion que pour la prestation²¹⁰.

Les autorités locales paient 20 p. 100 des coûts des programmes financés au moyen de ce mécanisme. Aux termes de ces accords, les administrations locales peuvent subventionner les frais de garde des enfants d'âge scolaire²¹¹.

Toutefois, les gouvernements peuvent jouer de plusieurs leviers pour encourager la création d'établissements d'éducation des jeunes enfants, dont le zonage, un rôle d'accueil et de coordination et des dépenses directes. Un des premiers exemples est venu de Vancouver. En 1990, la ville « a décidé d'officialiser et d'élargir son mandat et sa participation concernant les services de garde en adoptant une stratégie municipale des services de garde²¹² ». Cette stratégie comprenait une politique, l'objectif d'un système de service complet et un plan d'action.

Quatre ans plus tard, le conseil de la ville de Vancouver a adopté un protocole qui a également été avalisé par le conseil scolaire local et l'administration locale des parcs. Le protocole établissait un cadre de collaboration en vue de « travailler à l'élaboration d'une gamme complète de services d'éducation et de garde pour les enfants²¹³ ». Ce protocole, qui relève d'un conseil mixte, continue de s'appliquer à ce

²¹⁰ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, *Family and Community Support Services*. Consulté à l'adresse <http://child.alberta.ca/home/1022.cfm> le 4 août 2008.

²¹¹ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, *Child Care Licensing*. Consulté à l'adresse <http://www.child.gov.ab.ca/home/764.cfm> le 4 août 2008.

²¹² Ville de Vancouver, Planification sociale, *The City of Vancouver believes childcare is important*. Consulté à l'adresse <http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/socialplanning/initiatives/childcare/ccstrategy2.htm> le 4 août 2008.

²¹³ Ville de Vancouver, *Child Care Protocol*, rapport, 3 février 2004. Consulté à l'adresse <http://www.city.vancouver.bc.ca/ctyclerk/cclerk/20040309/p1.htm> le 4 août 2008.

jour et un coordonnateur des services de garde rattaché au service de planification sociale de l'administration municipale y est affecté.

En 2006, Vancouver a été l'une des dix villes qui, sous la direction de Toronto, ont organisé une étude des rôles municipaux dans la prestation des services de garde des enfants²¹⁴. L'étude a été financée par Développement social Canada, la Ville de Toronto et le Vancouver Joint Council on Child Care. L'étude a révélé :

[...] que les villes préconisent des services d'éducation et de garde des jeunes enfants plus nombreux et de meilleure qualité, travaillent en partenariat avec les autorités provinciales, les conseils scolaires et les organisations locales, font des recherches, ont des comités consultatifs locaux sur l'enfance, prennent l'initiative en préconisant l'innovation dans ces services, comme la création de carrefours des services aux enfants, utilisent les dispositions sur le zonage et les frais de développement pour bâtir des établissements d'éducation et de garde des jeunes enfants et appuient des réseaux locaux comme ceux qui sont organisés par les YWCA et les entités locales de Centraide²¹⁵.

Le Comité a appris au cours de ses audiences l'existence de beaucoup d'interventions locales innovatrices qui reposent sur les pouvoirs existants, et il croit qu'il faudrait les encourager. Une façon de s'y prendre serait que le gouvernement fédéral établisse une initiative comparable à « Nouveaux horizons » pour les aînés afin d'encourager l'élaboration de programmes innovateurs et efficaces, spécialement pour joindre et servir les enfants et les familles dans les localités rurales et isolées, ainsi que pour faire connaître largement les résultats obtenus afin qu'on essaie de les reproduire ailleurs.

5.3. Partenariats plus solides

Des témoins et d'autres personnes ont réclamé un cadre national ou des lignes directrices, ce qui ne va pas sans un partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, qui réglementent le secteur et prennent les décisions sur le financement et les orientations. Ces gouvernements, ainsi que les parents, les éducateurs, les universitaires et les partisans des services de garde sont des protagonistes centraux en matière d'éducation et de développement

²¹⁴ Ville de Toronto, *National study finds Toronto has insufficient services for children*, 5 juillet 2006. Consulté à l'adresse <http://wx.toronto.ca/inter/it/newsrel.nsf/7017df2f20edbe2885256619004e428e/30ee0da17c04f63e852571a2004d573c?OpenDocument> le 4 août 2008.

²¹⁵ Mahon et Jenson (2006), p. 3.

des jeunes enfants. Tous les secteurs de la société ont tout intérêt à ce qu'ait lieu un débat libre et complet visant à renforcer nos engagements communs à l'égard du développement de l'enfant. Ce n'est qu'avec le concours de tous ces partenaires qu'il est possible de rendre disponibles et abordables pour toutes les familles, où qu'elles habitent, des mesures de soutien pour les enfants et leurs parents : santé prénatale, santé de l'enfant, développement humain et éducation des jeunes enfants, programmes de compétences parentales et services de garde de qualité.

Dans un passé récent, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont montré qu'ils accordaient tous un haut degré de priorité aux Canadiens les plus jeunes. Le développement de l'enfant, qui est l'une des deux grandes priorités de l'Entente-cadre sur l'union sociale, a été au centre de multiples approches communes au cours des dix dernières années.

De plus, à l'intérieur de plusieurs administrations provinciales et territoriales, on a étudié et mis en place un plus grand nombre d'approches multidisciplinaires du développement de l'enfant.

On n'en a pas moins signalé au Comité qu'une plus grande collaboration s'imposait :

Tout d'abord, ce que nous avons appris de notre travail avec les parents, les gardiens et d'autres partout au pays et des preuves internationales, montre un chemin clair [...] [avec] un cadre législatif qui offre, à un niveau élevé, une série d'indicateurs de normes générales que le système doit observer dans l'ensemble du pays. Ce niveau général permet une flexibilité provinciale [...] grâce au leadership fédéral et aux transferts aux provinces et aux territoires. Ils utilisent ces fonds pour investir dans des services qui devront rendre des comptes sur la qualité, l'abordabilité et l'expansion du service qui est requis à travers le pays. [...] nous voulons placer ce système de services de garde à l'enfance dans un contexte qui valorise les familles et les parents et aider ces derniers à mieux gérer leurs responsabilités professionnelles. [...] Nous considérons les services de garde à l'enfance dans le contexte général de la politique familiale. (Lynell Anderson, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Témoignages, 20 avril 2007)

Aussi bien le gouvernement fédéral que les provinces doivent contribuer à l'amélioration soutenue des résultats pour les enfants et les familles de tout le Canada et à la mise en œuvre des recommandations clés du rapport de l'OCDE *Petite enfance, grands*

défis II et de la Note de présentation sur le Canada, notamment la recommandation qui vise à élaborer « un cadre national de la qualité pour les services à la petite enfance dans tous les secteurs et une infrastructure au niveau provincial pour garantir une mise en œuvre efficace²¹⁶ ». Les témoins ont parlé des éléments qu'ils aimeraient voir dans ce cadre, notamment une vision commune du développement humain, des services d'apprentissage et de garde de qualité pour les jeunes enfants et des mesures de soutien pour les parents, y compris des programmes d'aide parentale; une échéance de dix ans pour l'élaboration du cadre, d'après les cadres et les plans provinciaux et territoriaux existants et futurs; l'établissement et la mise en œuvre de lignes directrices et de normes mesurables permettant d'évaluer les progrès du Canada dans l'élaboration des services d'apprentissage et de garde de qualité et des mesures de soutien pour les parents.

3. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada tienne une série de réunions pour les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'enfance et de la jeunesse, qui commenceraient dans l'année suivant la publication du présent rapport, pour :

- a. établir un cadre pancanadien de politiques et de programmes destinés aux enfants et à leur famille;**
- b. constituer un conseil fédéral-provincial-territorial de ministres responsables de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants et du soutien parental, qui se réunirait annuellement pour examiner les progrès du Canada par rapport aux autres pays de l'OCDE et pour faire connaître les pratiques exemplaires au Canada.**

²¹⁶ OCDE (2004), p. 91.

6. CARACTÉRISTIQUES DES PROGRAMMES

Les programmes du Canada sont mixtes : places réglementées et non réglementées, financées par des subventions de fonctionnement, des subventions pour les places et les frais d'inscription payés par les parents; sans but lucratif ou à but lucratif; en établissement ou en milieu familial. Plusieurs témoins ont préconisé l'un ou l'autre des modèles, mais ce système à options multiples est présent dans presque tous les territoires et provinces du Canada, comme mentionné plus haut.

On trouvera ci-dessous de plus amples renseignements sur les modèles de prestation, certaines pratiques actuelles et les témoignages donnés au Comité.

6.1. Réglementés ou non réglementés²¹⁷

Un nombre insuffisant de services de garde sont réglementés par les politiques ou lois provinciales et territoriales, qui énoncent les normes d'agrément ou de suivi. Ces normes varient selon l'endroit, mais elles prévoient généralement un ratio maximal adulte-enfants, la formation et la scolarité minimales des employés, et les normes de qualité minimales s'appliquant aux établissements et à leur équipement.

Chaque province ou territoire possède un mécanisme pour surveiller le respect de ses normes (par exemple, inspections ou signalement des infractions par le public).

Les services réglementés sont offerts dans des garderies agréées en milieu familial et dans des centres de la petite enfance. En milieu familial, la supervision peut être assurée directement par le gouvernement, par des établissements ou par une agence sans but lucratif mise sur pied à cette fin.

Le nombre de places réglementées et leur proportion par rapport au nombre total de places disponibles varient grandement d'une province

²¹⁷ L'information présentée dans cette section est tirée, exception faite des mises à jour, de Julie Cool, *Les services de garde d'enfants au Canada : réglementés ou non réglementés, privés ou publics*, PRB 04-18F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, juin 2004. Consulté à l'adresse <http://lpintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/prbpubs/inbrief1000/prb0418-f.asp#Servicesreglementes> le 21 juillet 2008.

à l'autre. Les plus récentes données (2004) sont fournies dans le tableau ci-dessous.

Tableau 8 – Services de garde réglementés en 2004²¹⁸

	Places en garderies réglementées ¹	Pourcentage de places en garderies réglementées par rapport au total des enfants de 5 ans et moins	Pourcentage de places en garderies réglementées sans but lucratif
Province/Territoire			
Terre-Neuve et Labrador	4 921	15,7	27,0
Île-du-Prince-Édouard	4 100	46,6	30,0
Nouvelle-Écosse	12 759	23,0	55,0
Nouveau-Brunswick	11 897	26,1	-
Québec ²	321 732	72,6	88,0
Ontario	206 743	24,8	78,0
Manitoba	25 634	33,8	92,0
Saskatchewan	7 910	11,4	100,0
Alberta	47 952	21,9	46,0
Colombie-Britannique	80 230	31,5	-
Territoires du Nord-Ouest	1 219	28,3	100,0
Nunavut	1 014	25,1	100,0
Yukon	1 369	66,1	74,0
Canada	745 254	36,4	79,0 ³

Nota : Les places en garderies réglementées incluent les places pour les enfants d'âge scolaire. Elles surestiment donc les places réellement disponibles pour les enfants de 5 ans et moins.

1. Les prématernelles (à temps partiel) ne sont pas réglementées au Québec, en Saskatchewan ou au Yukon et ne sont pas incluses dans ces données.
2. Les données du Québec incluent les places en garderies pour les enfants d'âge scolaire, sous l'autorité du ministère de l'Éducation.
3. Le total ne comprend pas la Colombie-Britannique ni le Nouveau-Brunswick (qui ne préparent pas de ventilation des services à but lucratif et sans but lucratif).
4. Source : Calculs de l'OCDE fondés sur des données de Childcare Resource and Research Unit (2005).

Les fournisseurs de services de garde ne font pas tous l'objet d'une surveillance visant à déterminer s'ils observent les normes minimales. Chaque province ou territoire permet à un fournisseur de s'occuper d'un petit nombre d'enfants; dans les services non réglementés, le nombre d'enfants varie, allant d'un minimum de deux (sans compter

²¹⁸ OCDE, *Surveys: Canada*, 2006, p. 134.

les enfants du responsable de la garderie) en Colombie-Britannique à un maximum de huit (y compris les enfants du responsable de la garderie) en Saskatchewan²¹⁹.

À l'heure actuelle, la vaste majorité des services de garde au Canada ne sont pas réglementés. Ils comprennent la garde parentale, les services fournis par des personnes apparentées, ainsi que ceux fournis à domicile et à l'extérieur du domicile par des personnes telles que les gardiens et les bonnes d'enfants. Compte tenu de la diversité des options en matière de services de garde non réglementés, la qualité de ceux-ci est susceptible de varier grandement et elle est difficile à évaluer.

Bien que des familles aient accès à des places subventionnées au sein des services de garde réglementés, le coût élevé de ces services au Canada constitue aujourd'hui un obstacle pour de nombreuses familles à faible revenu ou à revenu moyen. Certaines d'entre elles choisissent donc de confier leurs enfants à des services non réglementés.

Comme indiqué plus haut, la plupart des experts et des partisans de la garde des jeunes enfants, y compris les témoins du Comité ou de ses sous-comités, estiment qu'il faut des services qui proposent un programme d'éducation des jeunes enfants, en plus de services de garde pour les enfants dont les parents travaillent et choisissent de les confier à des garderies. Selon eux, un milieu d'apprentissage optimal nécessite des personnes formées à cette fin; les responsables des garderies non réglementées peuvent ne pas posséder l'éducation, la formation et le soutien requis pour procurer une expérience enrichissante aux enfants en bas âge.

Par contre, on a fait valoir, notamment dans un mémoire au Comité, que les parents sont les mieux placés pour choisir les services qui répondent adéquatement aux besoins de leurs enfants, et que ce choix peut inclure des services non réglementés.

6.2. Services à but lucratif ou sans but lucratif

Le débat sur les avantages relatifs des services à but lucratif et sans but lucratif a été résumé dans une récente analyse canadienne :

Nombreux sont ceux qui pensent que les services sans but lucratif sont inefficaces, car ils ne possèdent pas la motivation pécuniaire qui les inciterait à réduire leurs coûts et à prendre

²¹⁹ Friendly et coll. (2007), tableau 20, p. 216.

des décisions commerciales difficiles. Par contre, d'autres croient que les services sans but lucratif utilisent leurs fonds plus judicieusement et répondent davantage, sur le plan financier, aux besoins humains, car ils ne cherchent pas à générer des profits pour le propriétaire. D'un côté, certains estiment que les services sans but lucratif offrent inévitablement des services de meilleure qualité à leurs clients. De l'autre côté, on rétorque que les services à but lucratif sont meilleurs, car ils sont davantage à l'écoute des besoins de leurs clients²²⁰.

Le débat sur les services à but lucratif ou sans but lucratif n'est pas une simple bataille entre deux idéologies économiques. Il s'agit aussi de savoir si les forces du marché peuvent répondre plus efficacement à la demande croissante, en créant des places plus rapidement et en fonctionnant à moindre coût. Le débat touche également la qualité des services offerts. Les mêmes questions et préoccupations sont apparues dans d'autres pays.

En Suède²²¹, lorsque les services d'éducation et de garde des jeunes enfants ont été perçus comme une responsabilité de la société dans les années 1970, l'État et les municipalités ont commencé à assurer une proportion grandissante du financement, tandis que le fonctionnement des services de garde et des maternelles a été confié aux municipalités. La « municipalisation » des services d'éducation et de garde des jeunes enfants était voulue par les municipalités et les syndicats, car elle permettait une planification cohérente, elle assurait des services de meilleure qualité et elle offrait un financement stable et de bonnes conditions de travail aux employés.

Dans les années 1980, des partis non socialistes ont contesté ce consensus, car ils pensaient que les services privés permettraient de réduire les coûts croissants des services d'éducation et de garde des jeunes enfants. Des entreprises ont alors commencé à offrir des garderies à leurs employés, mais sous la forme de coopératives de parents afin qu'elles aient droit aux subventions gouvernementales.

En 1990, le gouvernement a admis qu'il lui fallait ouvrir le marché à une plus grande diversité de fournisseurs. C'est pourquoi il a adopté des lois autorisant les services de garde privés et les centres de loisirs

²²⁰ Gordon Cleveland et coll., *An Economic Perspective on the Current and Future Role of Nonprofit Provision of Early Learning and Child Care Services in Canada: Final Report*, Université de Toronto, 2007, p. 13.

²²¹ Barbara Martin Korpi, *The Politics of Pre-School-intentions and decisions underlying the emergence and growth of the Swedish pre-school*, 15 octobre 2007, p. 43-55.

dirigés par des particuliers, des associations ou des groupes religieux à obtenir des subventions gouvernementales, pour autant qu'ils adhèrent aux mêmes normes que les autres fournisseurs. Les municipalités ont conservé le droit de décider si les services privés pouvaient recevoir des subventions gouvernementales.

Ces changements ont fait croître la proportion des prématernelles privées en Suède, surtout dans les grands centres urbains et les banlieues. En février 2006, l'établissement de services privés d'éducation et de garde des jeunes enfants était devenu un enjeu électoral.

En Allemagne, les services de garde ont depuis toujours été fournis et dominés par des organismes sans but lucratif, particulièrement les groupes religieux; par conséquent, ce sujet ne suscite pas de grand débat. Il existe des services à but lucratif, qui ont les mêmes possibilités de financement et conditions que les services sans but lucratif²²², mais ils sont plus rares et semblent avoir peu d'influence sur le système dans son ensemble²²³. En outre, comme les subventions sont octroyées par les municipalités, elles diffèrent grandement d'un endroit à l'autre²²⁴.

En Australie²²⁵, le débat concernant les services sans but lucratif ou à but lucratif est plus houleux. En 1990, le gouvernement australien a décidé de subventionner les familles qui avaient recours aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants à but lucratif, pour deux raisons : être juste envers les parents qui choisissent de confier leurs enfants à des services à but lucratif et stimuler les investissements privés dans le secteur de l'éducation et de la garde des jeunes enfants. Cette décision allait de pair avec le soutien financier considérable que le gouvernement fédéral assurait déjà au marché bien établi des écoles privées australiennes. Afin de donner aux services à but lucratif et sans but lucratif des chances égales, le gouvernement a choisi, en 1998, d'éliminer les subventions directes aux services sans but lucratif d'éducation et de garde des jeunes enfants. On a répondu aux

²²² Gouvernement de l'Allemagne, ministère d'État responsable de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse, *OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004 Background Report Germany*, 2004, p. 34.

²²³ OCDE, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in the Federal Republic of Germany*, 26 novembre 2004, p. 29.

²²⁴ OCDE, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, novembre 2001, p. 17.

²²⁵ OCDE, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, novembre 2001, p. 19-20.

préoccupations relatives à la qualité des services à but lucratif en exigeant que les subventions gouvernementales soient accordées uniquement aux services évalués par le système national d'amélioration de la qualité et d'agrément.

Le réseau des services d'éducation et de garde des jeunes enfants en Australie ayant vu le jour au sein d'organismes communautaires sans but lucratif, ces décisions ont déclenché un tollé. En outre, l'admissibilité des services à but lucratif aux subventions a provoqué une croissance rapide et, ultimement, une offre excédentaire des services d'éducation et de garde des jeunes enfants. L'opposition à certains fournisseurs, particulièrement au plus grand fournisseur à but lucratif (dont l'action est cotée à la bourse australienne), s'est récemment répandue au Canada, où la même entreprise, sous un nom différent, cherche à convaincre des fournisseurs canadiens de lui vendre leurs services²²⁶.

En France, où l'on a récemment annoncé des plans de croissance dynamiques pour les services d'éducation et de garde des jeunes enfants, les subventions accordées aux services à but lucratif sont perçues comme un outil pour accroître l'offre. Bien que les autorités municipales locales (les communes) et les organismes sans but lucratif demeurent les principaux fournisseurs de soins pour les jeunes enfants d'âge préscolaire, le gouvernement français propose des mesures incitatives, entre autres des subventions et des réductions d'impôt, aux entreprises privées — notamment des organismes à but lucratif — pour les encourager à établir des services d'éducation et de garde²²⁷.

En Nouvelle-Zélande, tous les programmes d'éducation des jeunes enfants agréés ou reconnus sont subventionnés, directement ou indirectement, sans égard à leur statut d'organisme à but lucratif ou sans but lucratif²²⁸. Depuis les années 1970, les débats sur la politique néo-zélandaise en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants ont visé l'intégration des deux types de services. Par conséquent, on milite là-bas pour que les services de garde puissent compter sur le

²²⁶ Voir, par exemple, Sean Myers, « Aussie day-care company eyes Calgary; City operators being approached to sell facilities », *Calgary Herald*, 24 octobre 2007, p. B3, ou Robert Cribb et Dale Brazao, « "Big-box" daycare coming to Canada; Industry worried as Aussie 'Fast Eddy' looking to expand his \$2.2 billion empire », *Toronto Star*, 20 octobre 2007, p. A1.

²²⁷ OCDE, *Note par pays de l'OCDE – La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*, février 2004, p. 37.

²²⁸ UNESCO, *Early Childhood Education Policy Co-ordination under the Auspices of the Department/Ministry of Education: Case Study of New Zealand*, mars 2002, p. 26.

même soutien financier du gouvernement que les services d'éducation de la petite enfance. Dans ce contexte, on note également la résistance des partisans des services de garde au financement public des garderies privées²²⁹.

Au Canada, comme on l'a fait remarquer plus haut, le droit des parents de choisir se trouve au haut de la liste de priorités. L'existence de services à but lucratif dans chaque province ou territoire exige l'adoption de décisions politiques sur le financement qui, s'il y a lieu, devrait être réservée aux services sans but lucratif²³⁰. Au nom du choix des parents, les gouvernements provinciaux et territoriaux penchent de plus en plus en faveur du financement public des services à but lucratif.

En octobre 2007, la Colombie-Britannique a modifié ses pratiques de longue date en décidant que les garderies à but lucratif auraient désormais accès à des fonds publics d'immobilisations. La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Alberta versent aussi des fonds d'immobilisations aux services commerciaux. Le plan d'expansion des garderies au Québec, axé au départ sur les centres de la petite enfance sans but lucratif, a été neutralisé pour faire plus de place aux entreprises à but lucratif dans la prestation des services de garde et, éventuellement, pour ouvrir le secteur aux chaînes à but lucratif.

Pourtant, le Comité s'est fait dire par un témoin qu'un système mixte ne pourrait pas offrir la qualité de soins nécessaire pour favoriser l'épanouissement optimal des jeunes enfants :

[...] ma règle de base est que si l'on veut l'égalité et l'équité dans notre société, il faut s'assurer que le programme [est] disponible pour toutes les familles qui ont de jeunes enfants. Si vous pouvez obtenir cette assurance dans le cadre d'un système mixte, tant mieux pour vous. Mais je vous le dis carrément : aucun pays n'a obtenu cela avec un système mixte. (D^r Fraser Mustard, Conseil du développement de la petite enfance, Témoignages, 14 février 2008)

L'idée que les secteurs public et communautaire sont les mieux placés pour élaborer des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants est bien ancrée dans la recherche. Une étude récente²³¹ montre

²²⁹ UNESCO (2002), p. 8.

²³⁰ Coalition of Child Care Advocates of BC, « Hindsight from Australia - Foresight for BC », p. 1.

²³¹ S. Prentice, *For-profit child care: Past, present, future*, Child Care Resource and Research Unit, 2005.

que les services de garde à but lucratif posent toutes sortes de problèmes liés à la qualité, notamment une faible rémunération, la formation insuffisante du personnel, un taux de conformité moins élevé à la loi, un ratio adulte-enfants peu satisfaisant et un moral qui laisse à désirer. L'auteure de l'étude fait remarquer que « lorsque la garde d'enfants est vue comme un bien public, plutôt qu'un produit, son lien étroit avec le capital social et l'insertion sociale devient évident²³² ».

L'Institut de la statistique du Québec a réalisé une autre étude d'envergure²³³ sur la qualité des services et a recueilli des données sur un échantillon de 450 services à but lucratif et sans but lucratif et de 200 garderies en milieu familial. Les chercheurs se sont servis de l'échelle d'observation de la qualité éducative, conçue expressément pour évaluer la qualité des programmes pour enfants réglementés au Québec. Des différences notables ont été observées entre les centres de la petite enfance (CPE) et les garderies commerciales. Seul un nombre restreint de services à but lucratif obtenaient une bonne ou très bonne moyenne, alors que les CPE étaient passablement nombreux à avoir une bonne ou très bonne moyenne.

Une analyse canadienne a quantifié les avantages d'un service sans but lucratif à 12 p. 100²³⁴. Elle a aussi conclu, en s'appuyant sur une analyse économique des données de sortie, que :

Il est vrai qu'il existe des services sans but lucratif de qualité et des services sans but lucratif de mauvaise qualité, mais les services sans but lucratif sont surreprésentés aux plus hauts échelons de qualité et sous-représentés aux plus bas échelons. Bien que la répartition des services sans but lucratif et à but lucratif dans les échelons de qualité se recoupe, les services sans but lucratif se retrouvent habituellement aux plus hauts échelons de qualité²³⁵.

D'autres analystes ont prétendu pour leur part que les services à but lucratif sont nettement plus efficaces; l'un d'entre eux a rappelé l'exemple de l'Australie, où les services commerciaux pullulent :

²³² *Ibid.*, p. 18.

²³³ L. Bourgon et C. Lavallée et coll., *Échelle d'observation de la qualité éducative : le service de garde préscolaire. Version utilisée dans l'enquête Grandir en qualité 2003*, 2003, Québec, ministère de la Famille et de l'Enfance, cité par Gordon Cleveland et coll., *An Economic Perspective on the Current and Future Role of Nonprofit Provision of Early Learning and Child Care Services in Canada Final Project Report*, 2007, p. 47.

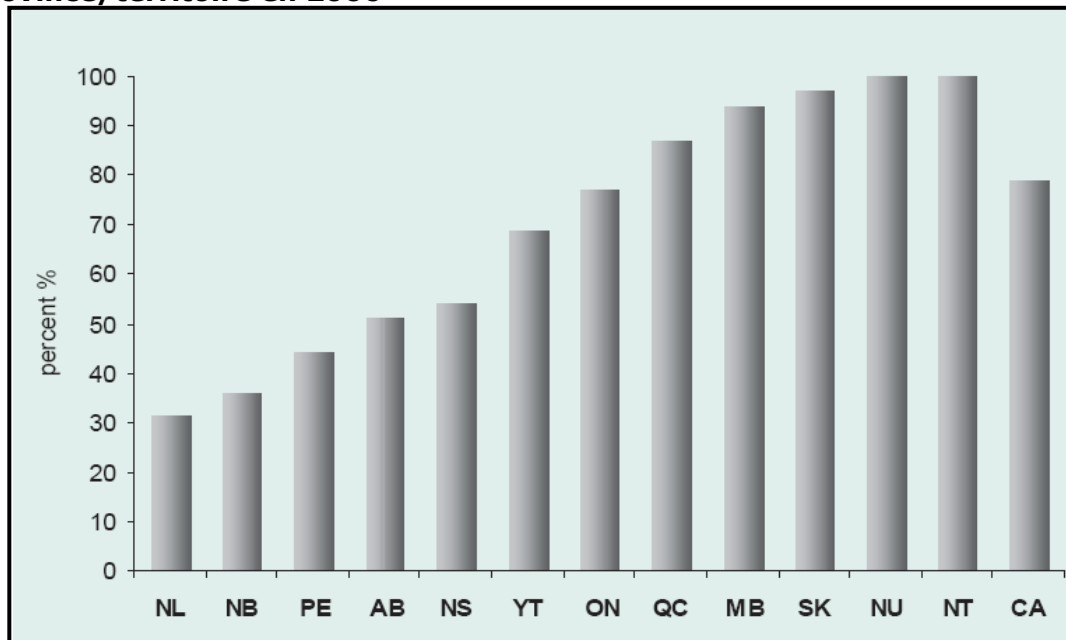
²³⁴ Cleveland et coll. (2007), p. 17.

²³⁵ *Ibid.*, p. 14.

En fondant les mécanismes de financement sur un modèle de choix parental et en autorisant le secteur privé à s'investir pleinement, le gouvernement australien a réussi à accroître l'offre et à satisfaire les parents. Une enquête récente [2003] rapporte que 94 p. 100 des familles australiennes sont satisfaites de leur accès à toutes sortes de services de garde²³⁶.

Une étude du système de garderies à prix réduit du Québec indique que les services à but lucratif fournissent des soins à moindre coût, mais elle attribue cette différence à la faible proportion d'employés qui ont une formation en éducation des jeunes enfants et aux salaires inférieurs qui en résultent, comparativement au personnel plus qualifié des services sans but lucratif²³⁷. Une analyse distincte a confirmé l'écart des salaires : en 2003, dans les services commerciaux, le salaire moyen d'un éducateur se situait à 12,72 \$, contre 15,81 \$ dans les CPE²³⁸.

Figure 5 – Pourcentage de places dans des garderies sans but lucratif, par province/territoire en 2006²³⁹



²³⁶ Peter Shawn Taylor, « Private Sector Can Meet Child Care Demands », *Fraser Forum*, mars 2004, p. 6.

²³⁷ Norma Kozhaya, « Garderies à 7 \$: les parents y trouvent-ils tous leur compte ? » *Les Notes économiques*, Institut économique de Montréal, octobre 2006, p. 3. Consulté à l'adresse http://www.iedm.org/uploaded/pdf/octobre06_fr.pdf le 1^{er} août 2008.

²³⁸ Cleveland et coll. (2007), p. 49.

²³⁹ CRRU, *Trends and Analysis 2007 - Early Childhood Education and Care in Canada 2006*, 2007, p. 8.

6.3. Programmes universels ou ciblés

Le débat national sur les programmes universels d'éducation et de garde des jeunes enfants au Canada ne date pas d'hier. Il remonte à 1970, lorsque la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada en a fait la recommandation dans son rapport²⁴⁰. Cependant, dans la majorité des provinces et des territoires, les enfants ne sont pas inscrits aux programmes d'apprentissage universels avant l'âge de 5 ans, ce qui est nettement plus vieux qu'en Europe, dans de nombreux États américains et même dans certains pays en développement.

L'OCDE a mis en relief des données importantes indiquant que tous les enfants tirent parti de programmes d'apprentissage et de garde d'excellente qualité, mais que les enfants défavorisés tendent à en profiter davantage. Cette conclusion n'est pas un appel en faveur de la création de programmes exclusifs pour les démunis.

Des études canadiennes font état des problèmes que pose le ciblage de la clientèle et démontrent que les interventions visant un quartier ou un groupe en particulier négligent la majorité des enfants à risque. Les familles admissibles fuient souvent les services ciblés pour éviter la stigmatisation²⁴¹. Ce résultat porte à croire que l'intégration d'approches ciblées à l'intérieur de programmes universels est très efficace. Les études ont permis de conclure que, grâce à ce type de stratégie, il serait possible d'améliorer les résultats des enfants et de donner des chances égales aux différents groupes d'enfants²⁴².

Un témoin s'adressant au Sous-comité sur la santé des populations a plaidé en faveur des programmes universels :

Pourquoi adopter des programmes à accès universel? Il importe de signaler que la recherche internationale sur les politiques a démontré que les pays où les programmes ciblent les pauvres ont des résultats moins intéressants pour ce qui est d'atténuer

²⁴⁰ Cheryl N. Collier, « Is Canada Ready for a New Universal Social Program? Comparing the Cases of Universal Medicare in the 1960s and "Universal" Child Care in the New Millennium », communication présentée au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, du 30 mai au 1^{er} juin 2007, p. 4.

²⁴¹ C. Hughes et K. McCuaig, *When Mom Must Work: Family day care as a welfare-to-work option*. Ontario Coalition for Better Child Care, 2000. Consulté à l'adresse http://www.childcarecanada.org/CPAG_CCEF/moms_welfare/four.html le 15 août 2008.

²⁴² D. Willms (dir.), *Vulnerable children*, University of Alberta Press, Edmonton (Alberta), 2002.

la pauvreté [...] Ces programmes ont moins de chance d'être financés durablement par les gouvernements; ils sont moins soutenus; et ils sont généralement de qualité moindre [...] je vous exhorte à vous attacher en priorité aux principaux déterminants sociaux de la santé, notamment la pauvreté et l'inégalité [et] je vous exhorte, tout en étant bien conscient des besoins particuliers de certains sous-groupes de la population, à essayer de répondre à ces besoins au moyen de programmes à accès universel. (D^r Jody Heymann, McGill Institute for Health and Social Policy, Témoignages, 28 mars 2007)

Un autre témoin a plutôt préconisé une combinaison de programmes ciblés et universels :

Nombreux sont ceux qui affirment que nous devrions commencer en ciblant les enfants les plus malheureux. D'autres disent que nous devrions commencer par mettre en place des mesures universelles répondant aux besoins de tous les enfants. Je suis d'accord avec les deux. Nous devons disposer de certains programmes universels, comme des programmes de garderie et d'éducation préscolaire universels, mais nous ne pouvons pas non plus ignorer le fait qu'il y a des enfants qui sont confrontés à des défis particuliers. (Hilliel Goelmam, directeur, Human Early Learning Partnership (HELP), Council for Early Child Development, Témoignages, 30 mai 2007)

S'appuyant sur les témoignages entendus et la recherche réalisée à ce jour, le Comité est d'avis que des services d'éducation des jeunes enfants de grande qualité doivent être mis à la disposition de ceux et celles qui en ont besoin ou qui les désirent, afin d'encourager le développement optimal des enfants et la prise de bonnes décisions sociales et économiques par les parents, pour leurs familles.

7. ÉDUCATEURS ET ÉDUCATRICES

Comme indiqué plus haut, partout au Canada, les gouvernements s'efforcent d'accroître tant la qualité que la quantité des services d'éducation et de garde des jeunes enfants offerts aux enfants canadiens et à leurs parents. Ils sont toutefois confrontés à un nombre insuffisant d'employés qui satisfont aux normes actuelles et futures en matière de formation et de compétences.

Les éducateurs de la petite enfance sont les mieux placés, après les parents, pour favoriser le développement des enfants, d'où l'importance primordiale de la qualité du personnel dans l'édification d'un système. Il est impossible de mettre en place un système d'éducation et de garde d'excellente qualité et accessible sans les meilleures pratiques de gestion des ressources humaines. Ces pratiques supposent notamment une formation préalable et en cours d'emploi satisfaisante, de bonnes conditions de travail et une rémunération qui assure la stabilité de l'effectif. Un excellent système exige un soutien des ressources humaines qui ne se limite pas aux éducateurs — la ligne de front — et qui inclut les directeurs de programme, les formateurs, les chercheurs universitaires, les décideurs, les responsables de la surveillance et de la planification et même les politiciens concernés.

Les travaux du Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance, notamment *Un travail à valoriser : Mise à jour des données du marché du travail dans le secteur des services de garde à l'enfance au Canada* (2004), soulignent les défis à relever. Une des principales difficultés consiste à attirer du personnel qualifié et à le garder en poste. Un fonctionnaire fédéral, s'adressant au Comité, l'a confirmé :

Le recrutement et la conservation du personnel étaient [...] le problème n° un [...] Nous ne payons pas assez les employés. Ils s'inscrivent à des programmes de formation, obtiennent des diplômes, mais les utilisent pour entrer dans d'autres carrières. Nous ne mettons pas en place un système qui comporte cette stabilité. (Sean Tupper, RHDSC, Témoignages, 7 juin 2007)

Le président du Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie, nommé par le ministre de RHDSC, a établi un lien entre le départ d'employés qualifiés et la baisse de la qualité des programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants :

Si des études indiquent que les garderies ne sont pas bonnes, c'est dans la plupart des cas à cause de la rotation du

personnel. Il y a une rotation parce que les employés ne sont pas bien payés. Les employés ne sont pas suffisamment respectés pour continuer cette carrière. (D^r Gordon Chong, président, Société des services de logement social; ancien président, Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie, Témoignages, 7 juin 2007)

7.1. Exigences relatives à la dotation

Les provinces et territoires fixent, dans leurs lois et règlements, les exigences en matière de formation et le ratio adulte-enfants. Pourtant, partout, des individus peuvent s'occuper d'un nombre maximum d'enfants sans être assujettis aux règlements ou aux exigences s'appliquant aux grands services en milieu familial ou en établissement.

Pour la plupart des services agréés en milieu familial, la réglementation exige une vérification de l'existence d'antécédents criminels du principal éducateur, une formation en premiers soins et la production de références morales. Parfois, on demande aux éducateurs de suivre une formation de base (environ 40 heures) en éducation des jeunes enfants. Cela dit, on exige de plus en plus que les fournisseurs à domicile soient supervisés par des fonctionnaires gouvernementaux ou des agences reconnues par le gouvernement.

Prenons l'exemple de la Nouvelle-Écosse²⁴³, où des agences de garde réglementées en milieu familial sont autorisées par le gouvernement provincial à approuver, à gérer et à soutenir les services d'éducation et de garde des jeunes enfants offerts à domicile. Chaque agence doit embaucher un consultant qui visite les services à domicile et les aide à promouvoir un milieu sain pour les enfants et le développement de la petite enfance.

De même, au Québec²⁴⁴, le gouvernement traite avec 163 agences de coordination chargées de superviser les services d'éducation et de garde en milieu familial dans une zone géographique précise. Ces agences fournissent de l'information sur les places disponibles et les attribuent aux personnes qui en font la demande, et elles inspectent

²⁴³ Renseignements tirés du document *Nova Scotia: Recent Developments in Child Care and Other Early Childhood Education and Care Services - 2006/07 & 2007/08*, joint à une lettre de Kerry Deagle, analyste principal des politiques, Unité des initiatives sociales provinciales, ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, datée du 27 mai 2008.

²⁴⁴ Renseignements tirés de Mahon et Jenson (2006), p. 18.

les services en milieu familial pour vérifier s'ils respectent les normes en vigueur.

Les exigences propres aux services en établissement sont généralement plus strictes, notamment en ce qui concerne la formation des directeurs, des superviseurs ou gestionnaires et des employés. Ces exigences varient selon la province ou le territoire, mais presque tous les gouvernements ont fixé des normes minimales. Un survol des exigences en matière de ressources humaines, réalisé en 2006, signale qu'« aucune province ni [qu']aucun territoire n'exige que tous les employés de garderie possèdent une formation en éducation et soins des jeunes enfants. Dans certains cas, on l'exige seulement d'un petit nombre d'employés²⁴⁵ ». De plus, les critères de formation des employés des services en établissement diffèrent et peuvent aller jusqu'à un diplôme d'un à trois ans d'études. En 2006, sept provinces exigeaient une formation minimale d'un an en éducation des jeunes enfants pour les directeurs, mais elles restaient muettes quant à la formation en gestion ou en supervision²⁴⁶.

Le Comité reconnaît la nécessité d'avoir des employés qualifiés. Il serait utile, de la part du gouvernement du Canada, en collaboration avec les ministères provinciaux et territoriaux concernés et les syndicats, de procéder à une étude des critères de compétence imposés aux responsables des soins, aux éducateurs et aux travailleurs sociaux qui œuvrent dans les programmes d'éducation et de garde des jeunes enfants financés par les fonds publics.

Par ailleurs, les provinces et territoires établissent des ratios adulte-enfants qui varient selon l'âge des enfants. Un ratio plus faible est exigé dans le cas des nourrissons, mais il augmente à mesure que les enfants vieillissent. Le tableau ci-dessous indique les ratios adulte-enfants pour différents groupes d'âge dans les provinces et territoires, en 2006.

²⁴⁵ CRRU (2007), p. 7-8.

²⁴⁶ *Ibid.*

Tableau 9 – Ratios maximums adulte-enfants dans les services à temps complet en établissement, par âge et par province/territoire, en 2006²⁴⁷

PROVINCE/TERRITOIRE	À 12 MOIS	À 36 MOIS	À 5 ANS
Terre-Neuve-et-Labrador	1:3	1:5	1:8
Île-du-Prince-Édouard	1:3	1:10	1:12
Nouvelle-Écosse	1:4	1:8	1:15
Nouveau-Brunswick	1:3	1:7	1:12
Québec	1:5	1:8	1:10
Ontario ²	3:10	1:8	1:12
Manitoba	1:4	1:8	1:10
Saskatchewan	1:3	1:10	1:10
Alberta	1:3	1:8	1:10
Colombie-Britannique	1:4	1:8	1:8
Territoires du Nord-Ouest	1:3	1:8	1:10
Nunavut	1:3	1:8	1:10
Yukon	1:4	1:8	1:8

7.2. Recrutement et maintien en fonction

Une étude sur les éducateurs et les services, réalisée à partir d'un sondage auprès de services d'éducation et de garde des jeunes enfants, a cherché à comprendre les raisons qui expliquent le fort roulement de personnel et les difficultés de recrutement. L'étude, publiée alors que l'OCDE effectuait son propre examen, a conclu que :

Pour s'attaquer aux défis que posent le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre en services de garde, il faut adopter une approche globale et polyvalente qui prenne en compte et s'attaque simultanément aux problèmes suivants : (1) le stress inhérent au travail et le besoin de modérateurs de stress; (2) la compensation (salaires, avantages sociaux et conditions de travail); (3) l'accès à la formation; et (4) le peu de respect du public en général à l'endroit du travail en services de garde²⁴⁸.

En 2005, une étude portant sur l'offre et la demande d'employés dans le domaine de l'éducation des jeunes enfants a mis en lumière les

²⁴⁷ Friendly et coll. (2007), p. 216.

²⁴⁸ Gillian Doherty et Barry Forer, *Mettre sous un éclairage nouveau les problèmes de recrutement et de rétention des éducatrices en garderie*, Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance, 2004, p. 5. Consulté à l'adresse <http://www.ccsc-cssge.ca/francais/pdf/research/Mettresousuneclairage.pdf> le 10 juillet 2008.

enjeux suivants : la nécessité de préparer et de soutenir les employés; le milieu de travail, y compris la rémunération et les avantages sociaux, la santé et la sécurité; le statut d'emploi et les possibilités d'avancement; la formation plus poussée pour les employés actuels et futurs; la reconnaissance de la valeur et de l'importance de la contribution de ces employés²⁴⁹. L'étude a conclu que quatre domaines requièrent une attention pour assurer l'offre suffisante de travailleurs qualifiés dans le domaine : « Un cadre politique général qui reconnaisse le rôle central des services de garde dans les stratégies de développement de la petite enfance [...]; des politiques cohérentes à travers le secteur de manière à gérer efficacement la demande de services de garde et d'éducatrices en petite enfance [...]; suffisamment de financement pour le secteur [...]; [de l']information sur le marché du travail pour orienter les décisions²⁵⁰ ».

Un an plus tard, le gouvernement fédéral a consulté environ 300 intervenants de partout au Canada. Dans son rapport, il indique que le recrutement et le maintien en fonction des employés sont les principaux problèmes du secteur²⁵¹. Le comité consultatif mis sur pied par le ministre de RHDSC pour étudier les places en garderie a fait rapport en 2007 et il est parvenu à la conclusion suivante :

La question des ressources humaines ne faisait pas partie du mandat du Comité, cependant les membres du Comité ont noté qu'il n'est possible de fournir des services de garde de grande qualité que si les ressources humaines de ce secteur sont stables. Le Comité est conscient que l'un des plus grands défis à relever pour augmenter le nombre de places en garderie et améliorer les services sera lié aux ressources humaines. La pénurie actuelle de personnel de garderie qualifié pourrait sérieusement entraver les efforts pour accroître l'offre de places²⁵².

²⁴⁹ Jane Beach et coll., *Un travail à valoriser : La main-d'œuvre du secteur de la garde à l'enfance au Canada - Rapport principal*, Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance, 2004. Consulté à l'adresse http://www.csc-csge.ca/francais/pdf/research/CCHRSC_main_fr.pdf le 10 juillet 2008.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 144.

²⁵¹ Ressources humaines et Développement social Canada, *Ce que nous avons entendu... Résumé des consultations sur l'Initiative sur les places en garderie*, 2007. Consulté à l'adresse http://www.rhdsc.gc.ca/fr/consultations_publicques/garde_enfants/sommaire_rapport.shtml le 10 juillet 2008.

²⁵² Rapport du Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie du gouvernement du Canada (2007), p. 27.

Le Comité a pris connaissance des défis propres au recrutement d'employés autochtones :

[...] nous nous rendons compte combien il est important d'avoir une main-d'œuvre bien préparée. D'autres personnes ont parlé des défis dans l'ensemble de la société, mais ces défis sont 100 fois pires dans les réserves. (Monica Lysack, directrice générale, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, *Témoignages*, 20 avril 2007)

Dans ses recommandations pour le Canada, l'OCDE mentionnait la nécessité de recruter davantage de personnel. Dans ses recommandations générales, elle réclamait une meilleure reconnaissance du rôle et de l'importance des éducateurs de la petite enfance. Les programmes provinciaux et territoriaux répondent à ces recommandations.

En 2007 et en 2008, plusieurs provinces et un territoire (Saskatchewan²⁵³, Nouvelle-Écosse²⁵⁴, Ontario²⁵⁵, Manitoba²⁵⁶, Nouveau-Brunswick²⁵⁷, Terre-Neuve-et-Labrador²⁵⁸, Alberta²⁵⁹, Colombie-Britannique²⁶⁰ et Yukon²⁶¹) ont annoncé divers programmes,

²⁵³ Trevor Newell, « Wage increase announced for Saskatchewan child-care workers », *Leader Post*, 6 mai 2008. Consulté à l'adresse <http://www.canada.com/reginaleaderpost/news/story.html?id=c6ddf41d-71df-4d0a-b66f-9e6b94ae3c05&k=455> le 31 juillet 2008.

²⁵⁴ « The Minister's Letter to Directors – 8 April 2008 ». Consulté à l'adresse http://www.gov.ns.ca/coms/families/provider/documents/ELCC_Letter_April_8_2008.pdf le 3 juillet 2008.

²⁵⁵ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario, *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2008-2009 - Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse*, p. 31. Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/graphics/247798.pdf> le 15 juillet 2008.

²⁵⁶ *Enfants en santé Manitoba* (2008), p. 1.

²⁵⁷ Courriel personnel de Diane Lutes, consultante, Services à la petite enfance et en milieu scolaire, ministère du Développement social, Nouveau-Brunswick, 27 mai 2008.

²⁵⁸ Ministère de la Santé et des Services communautaires de Terre-Neuve-et-Labrador, « Province Enhances Early Learning and Child Care Plan », communiqué, 30 novembre 2007. Consulté à l'adresse <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2007/health/1130n02.htm> le 3 août 2008.

²⁵⁹ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, *Spotlight on Child Care*, 2008, p. 1. Consulté à l'adresse http://www.child.alberta.ca/home/documents/childcare/doc_spotlight_childCare.pdf le 22 juillet 2008.

²⁶⁰ Ministère du Développement de l'enfant et de la famille de la Colombie-Britannique, *Early Childhood Educator Incentive Grant Program: Frequently Asked Questions*. Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/ece_incentive/pdf/incentive_faq.pdf le 23 juillet 2008.

notamment des bourses d'études, des primes pour les travailleurs retournant dans le secteur de l'éducation des jeunes enfants et des augmentations salariales. Le Comité a appris que ces efforts, bien que louables, n'ont pas encore atteint leurs objectifs :

Sachez que la province [Alberta] a fait beaucoup pour la reconnaissance professionnelle, l'augmentation des salaires et l'éducation, mais elle a encore de gros problèmes de recrutement et de maintien de la main-d'œuvre. (Susan Elson, secrétaire, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Témoignages, 20 avril 2007)

Certains gouvernements provinciaux et territoriaux ont aussi amélioré l'accès à la formation pour les éducateurs. Il a notamment été question d'une démarche très novatrice :

La province a mis en œuvre un programme pilote destiné à former les mères pour qu'elles deviennent des éducatrices de la petite enfance et à leur offrir des services de garde durant cette formation. À la fin du cours, les femmes obtiennent un certificat ou un diplôme en éducation de la petite enfance. (Molly McCracken, chercheure, bureau du Manitoba, Centre canadien de politiques alternatives, Témoignages, 17 mai 2007)

Un obstacle majeur au recrutement est l'écart entre la rémunération des éducateurs en « garderie » et celle des enseignants du milieu préscolaire et scolaire. Le Comité a été informé de cette situation.

[Les salaires des éducateurs] ne sont en rien comparables aux salaires des enseignants. Au Nouveau-Brunswick, nous affichons probablement l'un des plus bas salaires au pays. [...] Grâce à certains investissements de la part du gouvernement, les salaires des employés ont augmenté. Le personnel qualifié gagne seulement un peu plus de 11 \$ l'heure, alors que le personnel non qualifié gagne 9 \$ l'heure. Les salaires sont très faibles, car les parents n'ont pas les moyens de payer des frais élevés qui permettraient de payer les salaires. Nous subventionnons les services de garde à l'enfance, mais cela se fait malheureusement au détriment de la main-d'œuvre (Jody Dallaire, présidente, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, Témoignages, 20 avril 2007).

De plus amples renseignements sur les efforts déployés par les gouvernements provinciaux et territoriaux sont fournis dans les descriptions des programmes de chaque province ou territoire à l'annexe 3.

²⁶¹ Ministère de la Santé et des Affaires sociales du Yukon, *Childcare Operators Receive Second Increase for Wages*, communiqué, 23 juillet 2008. Consulté à l'adresse http://www.hss.gov.yk.ca/news/2008/id_132/ le 29 juillet 2008.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pourraient encourager la parité des salaires des éducateurs et des enseignants de la maternelle et de l'élémentaire en procédant à une évaluation de la rémunération versée aux employés qualifiés des programmes d'éducation, de garde des jeunes enfants et de soutien aux familles.

8. RECHERCHES ET DONNÉES

Dans son étude, l'OCDE a félicité le Canada pour ses systèmes avancés de collecte des données et l'a encouragé à « améliorer davantage les mécanismes de responsabilisation publique grâce à une collecte de données rigoureuse et comparative²⁶² ».

Depuis 25 ans, les conclusions d'études sur les enfants favorisent l'élaboration de politiques, de programmes et de pratiques répondant aux besoins des jeunes enfants²⁶³.

8.1. Sources actuelles

8.1.1. ENQUÊTE LONGITUDINALE NATIONALE SUR LES ENFANTS ET LES JEUNES

Le gouvernement fédéral continue d'améliorer sa capacité de recherche. En 1994, il a lancé l'Étude longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ), qui réunit des données sur 30 000 enfants. Sept cycles ont été réalisés. Au cours du cycle 7 (2006-2007), on a modifié la section de l'enquête qui porte sur la garde d'enfants en vue d'améliorer la qualité de l'information recueillie sur le type de services de garde utilisé.

L'ELNEJ suit un échantillon représentatif de plus de 22 000 enfants de 0 à 11 ans depuis 1994 et continue d'ajouter de nouvelles cohortes. On recueille des données sur le poids et les complications à la naissance; sur le développement moteur et social à l'âge de 3 ans; sur le vocabulaire à 4 et 5 ans; et sur le comportement entre 2 et 5 ans. Les enfants sont considérés comme vulnérables s'ils ont au moins un grave problème d'apprentissage ou de comportement.

La cohorte actuelle continue d'être suivie au moyen de données recueillies à chaque cycle de deux ans. De plus, chaque cycle introduit de très jeunes enfants de 0 à 23 mois, que l'on suit jusqu'à l'âge de 4 à 5 ans afin d'obtenir d'autres données sur le développement de la petite enfance. Le septième cycle de l'enquête a pris fin en 2006-2007; les données seront accessibles en 2009.

²⁶² OCDE (2004), p. 96.

²⁶³ Les renseignements présentés dans cette section sont tirés de J. Bertrand, « Canada: Longitudinal Monitoring of ECD Outcomes », cité par Mary Eming Young et Linda M. Richardson (dir.), *Early Child Development From Measurement to Action A Priority for Growth and Equity*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2007.

L'ELNEJ a aussi permis de déterminer plus clairement si le développement infantile déficient est intimement lié à la pauvreté. On croyait depuis longtemps qu'il s'agissait principalement d'une question économique, ce qui amenait, au pire, à penser qu'on ne pouvait rien faire et, au mieux, à vouloir destiner les interventions aux enfants et aux familles pauvres. Or, les données de l'ELNEJ montrent que 65 p. 100 des enfants de 4 à 6 ans issus de familles à faible revenu ne sont pas considérés comme vulnérables, alors que 25 p. 100 des enfants de la classe moyenne et plus de 10 p. 100 des enfants de familles aisées sont considérés comme tels.

Il y a de bonnes études qui montrent que tous les enfants bénéficient de programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de haute qualité. Les études canadiennes fondées sur l'Étude longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) montrent clairement que les enfants vulnérables se retrouvent dans toutes les catégories de revenu et pas seulement dans les familles à faible revenu. En fait, les enfants de la classe moyenne sont plus vulnérables parce qu'ils sont plus nombreux. (Martha Friendly, Childcare Resource and Research Unit, Témoignages, 6 juin 2007)

8.1.2. ENQUÊTE SUR LES ENFANTS AUTOCHTONES

L'Enquête sur les enfants autochtones comblera en partie l'absence de connaissances sur la santé et le bien-être des enfants des Premières nations, inuits et métis qui sont âgés de moins de 6 ans.

La collecte de données a débuté en 2006 auprès d'un échantillon de 17 000 enfants choisis à partir du recensement. L'enquête devrait être répétée tous les cinq ans. Le Comité insiste sur la nécessité de poursuivre cette enquête.

8.1.3. ÉTUDE LONGITUDINALE DU DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS DU QUÉBEC (ELDEQ)

L'ELDEQ est une étude longitudinale prospective qui fait le suivi des enfants dès l'âge de 5 mois. L'échantillon initial de 2 120 enfants est représentatif des enfants nés au Québec en 1998 (naissances simples), sauf ceux des territoires cris et inuits et des réserves des Premières nations. L'ELDEQ a des caractéristiques en commun avec l'Étude des jumeaux nouveau-nés du Québec et l'ELNEJ. Elle a pour principal objectif de décrire et d'expliquer le développement affectif, cognitif et comportemental et l'adaptation scolaire dans les périodes initiale et intermédiaire de l'enfance.

L'étude consiste à recueillir des données sur les caractéristiques sociodémographiques, la santé de la mère pendant la grossesse, l'historique de la naissance, les habitudes de vie et la santé des parents, le fonctionnement de la famille, les interactions entre les parents et l'enfant, le tempérament de l'enfant, son développement moteur et social, son comportement, ses habitudes de sommeil, son alimentation, la nature et la qualité des services de garde, de la maternelle et de l'école primaire.

À 5 mois, on recueille des données sur le sexe et le bien-être de l'enfant et l'on établit le profil détaillé de la mère et de la famille. Pour les enfants de 17 mois, on recueille des données sur la maturité affective, la santé, les visites à des spécialistes de la santé, les habiletés sociales et le développement cognitif.

Ces enfants ont été suivis annuellement de l'âge de 5 mois à 8 ans et sont évalués aux deux ans jusqu'à ce qu'ils aient 12 ans.

8.1.4. COMPRENDRE LA PETITE ENFANCE

En 1999, le gouvernement du Canada a lancé une initiative qui tirait parti des données longitudinales accumulées au pays sur la vulnérabilité et le développement des jeunes enfants.

Comprendre la petite enfance met à contribution 12 collectivités. Chacune d'elles a reçu une subvention de cinq ans pour définir les besoins des jeunes enfants et produire un plan d'action. Cinq collectivités ont reçu des fonds en 2000-2001 et sept autres en 2002-2003. Les 12 rapports établissent : la capacité d'apprentissage des enfants; les facteurs qui influent sur le développement de l'enfant dans la famille et le milieu social; la disponibilité des ressources locales pour les jeunes enfants et leur famille.

L'information recueillie s'applique à des quartiers donnés et permet aux collectivités de concevoir et de mettre en œuvre des politiques et des programmes qui visent l'épanouissement des jeunes enfants et de hiérarchiser les investissements selon leur priorité.

8.1.5. ÉTUDE SUR LA SANTÉ DES ENFANTS DE L'ONTARIO

L'Étude sur la santé des enfants de l'Ontario est une étude longitudinale sur les effets des expériences et du développement des jeunes enfants sur leur santé, leur qualité de vie et leur fonctionnement à l'âge adulte. Elle a été réalisée par Statistique

Canada pour le compte du Canadian Centre for Studies of Children at Risk de l'Université McMaster, à Hamilton, en Ontario.

Sur une période de 17 ans, l'équipe de recherche a recueilli des données sur la santé mentale et physique de plus de 3 000 enfants de 4 à 16 ans dans deux collectivités ontariennes. Depuis l'enquête initiale, les chercheurs ont effectué, en 1987 et en 2001, deux suivis de la même cohorte, soit des jeunes adultes de 21 à 33 ans²⁶⁴. La disponibilité de données sur la santé des jeunes enfants et leur évolution jusqu'à l'âge adulte sur une période de 17 ans rend l'étude particulièrement instructive.

L'étude a permis de découvrir qu'au Canada, un enfant sur cinq a un grave problème de santé mentale (affectif ou comportemental) qui nuira à sa santé et à son fonctionnement à l'âge adulte, et que les enfants de familles pauvres risquent davantage d'avoir ce type de problème que les enfants de familles à revenu plus élevé²⁶⁵.

8.1.6. PARTIR D'UN BON PAS POUR UN AVENIR MEILLEUR²⁶⁶

Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur est une étude longitudinale de démonstration axée sur la prévention primaire, réalisée auprès de jeunes enfants sur une période de 25 ans.

Cette étude, née de l'Étude sur la santé des enfants de l'Ontario, a influencé de nouveaux programmes, entre autres le Programme fédéral d'action communautaire pour les enfants et Bébés en santé, enfants en santé de l'Ontario²⁶⁷. Elle vise les enfants de 0 à 4 ans et de 4 à 8 ans qui vivent dans des milieux économiquement défavorisés, où les risques de problèmes de développement sont élevés. Les familles et les collectivités participantes présentent une grande diversité. Les résultats sont utilisés au Canada pour orienter les décideurs locaux et nationaux au sujet de la santé et du développement des enfants.

Les chercheurs recueillent et analysent des données sur plus de 100 indicateurs de résultats qui touchent le fonctionnement

²⁶⁴ D. Offord et coll., Ontario Child Health Study. *Archives of General Psychiatry*, 44, 1987, p. 832-836; Offord Centre for Child Studies, *Ontario Child Health Study*, 2006.

²⁶⁵ Renseignements supplémentaires disponibles auprès de l'Offord Centre for Child Studies, « Ontario Child Health Study ». Consulté à l'adresse <http://www.offordcentre.com/ochs/index.html> le 3 août 2008.

²⁶⁶ Renseignements tirés du site Web « Better Beginnings, Better Futures », sauf indication contraire. Consulté à l'adresse <http://bbbf.queensu.ca> le 3 août 2008.

²⁶⁷ McCain et Mustard (1999).

socioaffectif des enfants et des parents; le comportement et le fonctionnement scolaire des enfants; le voisinage et la collectivité.

D'après les analyses, les enfants qui habitent dans plusieurs des quartiers où s'effectue l'étude ont un pourcentage beaucoup plus bas de problèmes affectifs (anxiété et dépression) et de meilleures habiletés sociales (maîtrise de soi et comportement coopératif) que les enfants des quartiers de comparaison. Les enfants qui vivent dans les collectivités visées par les programmes d'intervention bénéficient généralement d'un taux de tabagisme réduit à la maison, d'un taux plus élevé d'allaitement maternel et d'un meilleur apport alimentaire. Ils ont eu des vaccins plus rapidement et les parents ont l'impression d'avoir plus facilement accès à du soutien professionnel²⁶⁸.

Selon une étude de suivi (Partir d'un bon pas, 2008), le pourcentage d'enfants ayant reçu des services d'éducation spécialisée a diminué; les parents signalent avoir eu une meilleure évaluation au sujet des contacts avec l'enseignant de leur enfant et disent se sentir plus en sécurité ou plus à l'aise dans leur quartier.

Les organismes locaux qui participent à l'étude ont aussi joué un rôle catalyseur dans l'établissement de partenariats entre les différents services. En étant représentés aux comités établis pour l'étude, les services locaux ont pu mieux se renseigner sur la collectivité et en venir à se faire davantage confiance entre eux, ce qui leur a permis d'utiliser plus efficacement les ressources peu abondantes par suite des compressions dans les programmes de la province.

8.1.7. INSTRUMENT DE MESURE DU DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE (IMDPE)

Élaboré par des chercheurs de l'Offord Centre for Child Studies de l'Université McMaster, l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance est utilisé dans les écoles canadiennes pour déterminer le développement des enfants de 5 ans dans cinq domaines : bien-être physique; santé affective; habiletés sociales; habiletés linguistiques; connaissances générales et habiletés cognitives. Les enfants sont jugés vulnérables s'ils se classent sous le 10^e rang-centile dans au moins un des cinq domaines. Il est possible de regrouper les résultats individuels jusqu'au niveau de la collectivité tout entière pour évaluer

²⁶⁸ Peters, R. DeV., *Better Beginnings, Better Futures: A comprehensive, community-based project for early childhood development - Highlights of Lessons Learned*, Better Beginnings, Better Futures Research Coordination Unit Technical Report, 2004, p. 11-12.

l'influence du voisinage. L'état du développement de l'enfant à la maternelle semble être une mesure fiable, car les différences constatées à 5 ans ont tendance à persister la vie durant²⁶⁹.

Toutes ces informations sur la situation des enfants canadiens qui commencent l'école peuvent être précieuses pour mettre au point des politiques et des pratiques éducationnelles dans l'ensemble du pays²⁷⁰. Au Canada, les données de l'IMDPE ont été recueillies pour plus de 400 000 enfants jusqu'en 2006. Un ensemble de données normatives a été établi sur 116 800 enfants de 5 ans. La Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Ontario utilisent cet outil pour tous les enfants de la maternelle.

À Vancouver, les chercheurs se servent de l'IMDPE pour repérer les enfants vulnérables et groupent les nombres et pourcentages par quintile de vulnérabilité (du moins au plus vulnérable) pour toute la province. Les résultats illustrent clairement l'existence d'un gradient socioéconomique de la vulnérabilité qui est lié au revenu du ménage et montre que la vulnérabilité est présente dans tous les districts. Le pourcentage le plus élevé d'enfants de la maternelle qui se classent sous le 10^e rang-centile dans les scores de l'IMDPE a été enregistré dans un des districts les plus pauvres (55,2 p. 100). Le pourcentage le plus faible d'enfants de la maternelle qui se classent sous le 10^e rang-centile dans les scores de l'IMDPE a été enregistré dans un des districts les mieux nantis (17,7 p. 100)²⁷¹.

Dans un rapport annuel sur la santé et le bien-être de ses enfants, le conseil scolaire de district de Toronto a apparié les données de l'IMDPE avec les données du recensement de Statistique Canada pour déterminer la vulnérabilité (degré, étendue et type) des enfants. Les résultats obtenus à Toronto s'apparentent à ceux de Vancouver. Il existe un gradient social de la vulnérabilité établi par les scores de l'IMDPE en lien avec le revenu moyen des familles ayant des enfants.

²⁶⁹ M. Janus et D. Offord, « Development and Psychometric Properties of the Early Development Instrument (EDI): A Measure of Children's School Readiness », *Canadian Journal of Behavioral Science* 39(1):1-22, 2007, p. 13.

²⁷⁰ E.M. Thomas, *La disposition à apprendre à l'école pour les jeunes de cinq ans au Canada*, Statistique Canada, Division des enquêtes spéciales, Série de documents de recherche sur les enfants et les jeunes, 2006, p. 6. Consulté à l'adresse <http://www.statcan.ca/francais/research/89-599-MIF/89-599-MIF2006004.pdf> le 15 août 2008.

²⁷¹ Jane Bertrand, « Canada: Longitudinal Monitoring of ECD Outcomes » cité par Mary Eming Young (dir.), *Early Child Development From Measurement to Action A Priority for Growth and Equity*, 2007, Banque mondiale, p. 135.

Quelque 25 p. 100 des enfants de 4 ans fréquentant une école dans les districts économiques pauvres et très pauvres de Toronto se sont classés sous le 10^e rang-centile pour au moins deux domaines de l'IMDPE²⁷².

8.1.8. INDICE COMPOSITE DE L'APPRENTISSAGE (ICA)

Établi par le Conseil canadien sur l'apprentissage, l'Indice composite de l'apprentissage (ICA) est le premier indice national de l'apprentissage non seulement au Canada, mais dans le monde. Il combine plusieurs sources de données pour produire des scores numériques représentant l'état de l'apprentissage continu au Canada et dans ses nombreuses collectivités. Un score élevé dans un domaine en particulier signifie que les conditions d'apprentissage sont favorables à la réussite économique et sociale.

Les résultats de l'ICA sont publiés annuellement, ce qui permet de mesurer l'évolution de l'apprentissage continu dans le temps. En attirant l'attention sur des indicateurs précis, l'ICA ouvre la porte à l'étude de différentes questions d'apprentissage au Canada²⁷³.

L'ICA s'appuie sur un « panier » de 15 indicateurs pour mesurer l'état de l'apprentissage continu en fonction de quatre grands « piliers » :

- « Apprendre à savoir » consiste à acquérir les compétences et connaissances de base nécessaires pour fonctionner dans la vie, notamment la littératie, la numératie, les connaissances générales et la réflexion critique.
- « Apprendre à faire » consiste à acquérir des compétences appliquées, qui sont étroitement liées à la réussite professionnelle. Il peut s'agir de compétences et de connaissances techniques et pratiques.
- « Apprendre à vivre ensemble » consiste à développer les valeurs de respect et d'altruisme, à acquérir des habiletés sociales et interpersonnelles et à apprécier la diversité de la population canadienne. Ce domaine contribue à la cohésion sociale.
- « Apprendre à être » consiste à développer les différents aspects de la personne (intellectuel, physique et spirituel). Ce domaine touche

²⁷² Ville de Toronto, *Toronto Report Card for Children Update 2003, 2004*, p. 45.

²⁷³ M. Lachance, F. Cartwright et C. Boughton, « Introducing the Composite Learning Index (CLI) », *Bringing it Together: Merging Community-Based, Life-Course, Linked Data, and Social Indicator Approaches to Monitoring Child Development Proceedings from the Early Childhood Learning Knowledge Centre's Monitoring Committee Workshop*, Canadian Council on Learning, Montréal, Québec, 2007.

la découverte et la connaissance de soi, la créativité et l'atteinte d'un juste équilibre dans la vie²⁷⁴.

8.2. Rôle du gouvernement fédéral

S'il est vrai que chacune de ces études fournit des renseignements très utiles, elles ne se recoupent pas pour produire des données nationales sur le développement des jeunes enfants. Le Comité a entendu des témoignages selon lesquels le Canada n'a pas encore de données suffisantes pour évaluer correctement ses programmes et ses progrès. Un témoin a affirmé que nous devons mieux comprendre le développement de nos enfants :

Nous avons besoin d'un système de surveillance détaillé à l'échelle provinciale, qui suivrait les enfants dès la naissance [...] Honnêtement, nous ne savons pas si nous allons bien. Bien que j'endosse la plupart des recommandations de l'OCDE, je constate qu'elles ne se fondent pas sur l'évaluation directe de données sur des enfants [...] Nous devons surveiller les connaissances générales des enfants [...] leur développement social, cognitif, langagier et physique [...] Nous avons besoin d'outils pour mesurer les compétences et déterminer quelles sont les compétences qu'ont les enfants à l'âge de trois ans et quand ils entrent à l'école. Le tout doit se faire dans la transparence afin de produire des résultats à l'échelle de la collectivité et à l'échelle individuelle. Enfin, nous devons utiliser ces résultats dans un rapport explicite avec la politique sociale et la politique d'éducation et pour concevoir un cadre d'évaluation et de recherche. (Douglas Willms, professeur, Institut canadien de recherche en politiques sociales, Témoignages, 6 juin 2007)

Un autre témoin a souligné qu'il fallait recueillir plus d'information sur les effets des services de garde eux-mêmes :

Nous devons en savoir plus sur [les] effets, bénéfiques et néfastes, [des garderies] et nous devons en particulier savoir comment des éléments comme l'âge auquel les enfants commencent à fréquenter la garderie, le type de structures de garderie et les caractéristiques qui font qu'il s'agit de bonnes ou de mauvaises garderies contribuent à ces effets (D^r Michael Kramer, directeur scientifique, Institut du développement et de la santé des enfants et des adolescents, Instituts de recherche en santé du Canada, Témoignages, 30 mai 2007)

²⁷⁴ Ibid.

Finalement, le D^r Mustard a très bien résumé la nécessité d'avoir des données plus fiables : « N'oubliez pas : pas de données, pas de problèmes, pas de politiques²⁷⁵ ».

Dans sa Note de présentation sur le Canada, l'OCDE a indiqué :

Un secrétariat fédéral pourrait étayer régulièrement le travail des provinces en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants, créer des passerelles entre les systèmes d'accréditation et de formation de tout le pays, élaborer des normes pancanadiennes et encourager la collecte de données commune. Un ministère fédéral spécialisé pourrait également devenir le chef de file dans le secteur de la recherche et de la formation publique²⁷⁶.

L'OCDE a reconnu que l'expertise du Canada dans la recherche sur le développement et l'apprentissage des jeunes enfants est l'une de ses forces. Cependant, le Comité a constaté que des données plus fiables sont requises pour la recherche, l'évaluation et la responsabilisation, afin de mesurer les progrès et de cerner les lacunes en matière de développement de la petite enfance.

4. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et avec les chercheurs, établisse un solide système de collecte de données, d'évaluation et de recherche qui soit doté de fonds suffisants et qui mette en lumière tous les aspects de la qualité et du développement humain dans les programmes de développement de la petite enfance, y compris l'élaboration de programmes éducatifs, l'évaluation de programmes et la mesure des résultats pour les enfants.

²⁷⁵ D^r Fraser Mustard, fondateur, Council for Early Child Development, Founder's Network, *Témoignages*, 14 février 2008.

²⁷⁶ OCDE, 2004, p. 7.

9. CONCLUSION

Tout au long de la préparation du présent rapport, le Comité sénatorial s'est fait dire que les parents canadiens souhaitent ce qu'il y a de mieux pour leurs enfants et veulent être les meilleurs parents qui soient. Le foyer familial est le berceau de l'apprentissage et de l'amour. La plupart des hommes et des femmes qui ont des enfants doivent toutefois s'intégrer au marché du travail pour assurer la subsistance de leur famille. Beaucoup de parents n'ont pas autour d'eux de famille élargie pouvant leur donner un coup de main; ils espèrent que les gouvernements et la collectivité feront un effort accru pour offrir des services agréés d'éducation et de garde de bonne qualité dans les centres de la petite enfance, en milieu familial et dans les établissements scolaires. Les Canadiens croient encore qu'« il faut un village pour élever un enfant ».

Le gouvernement du Canada a la possibilité de se faire le défenseur des familles au XXI^e siècle en conjuguant un solide leadership avec des fonds pertinents et en invitant les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les collectivités à exprimer une vision et une volonté d'agir communes à l'égard des parents et des enfants canadiens.

Depuis des décennies, le gouvernement du Canada fait preuve de leadership dans ce domaine, employant divers mécanismes et programmes pour aider les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales à collaborer avec leurs citoyens pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles. Aujourd'hui, les gouvernements provinciaux et territoriaux se fixent des objectifs ambitieux en matière de développement de la petite enfance et de services de garde de qualité pour les jeunes enfants. Pour les aider, le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de soutien fort et présent.

Tout en faisant différents choix pour eux-mêmes et leurs enfants, les parents ont besoin d'un réseau de programmes communautaires — en milieu urbain ou rural, dans le Nord ou le Sud, dans l'Est ou l'Ouest — qui offrent des activités d'apprentissage fondées sur les connaissances les plus récentes dans le domaine du développement humain et sur des pratiques exemplaires dans celui du développement et de la garde des jeunes enfants.

À la lumière du rapport *Petite enfance, grands défis II* de l'OCDE, il est devenu essentiel d'effectuer une analyse approfondie des fonds versés

par toutes les entités gouvernementales aux familles ayant des enfants d'âge préscolaire ainsi que des fonds affectés aux programmes de garde et autres pour les parents et les enfants, de manière à établir une assise qui permettra en définitive de représenter les hausses de fonds en pourcentage du PIB, d'établir des comparaisons avec d'autres pays et de rendre des comptes sur le plan national.

Cette analyse servirait aussi à revoir les sommes consacrées à la recherche, afin de donner suite à la recommandation du Comité, qui propose un réseau de recherche robuste et financé adéquatement, notamment pour ce qui touche les études longitudinales sur la mortalité infantile, le poids à la naissance, la mortalité néo-natale, la santé et le développement des enfants, l'intervention précoce, la capacité d'apprentissage et les niveaux de réussite élémentaires, surtout pour la lecture, l'écriture, le langage et le calcul. La science du développement humain doit sous-tendre toute la recherche menée au Canada sur les enfants.

Beaucoup de jeunes familles peinent à joindre les deux bouts et divisent leur maigre budget entre les besoins fondamentaux comme le logement et la nourriture. Au Canada, on s'entend clairement sur un point : dans l'ensemble du pays, il n'y a pas suffisamment de programmes de qualité à prix abordable en matière d'éducation et de garde des jeunes enfants pour répondre aux besoins et aux choix des parents. Le consensus est toutefois moins clair au sein des administrations et de la population sur le niveau d'investissement requis et sur la façon de répartir les coûts des initiatives.

Le Canada peut devenir un pays qui offre aux femmes et aux hommes les moyens d'agir, en tant que parents et en tant que premiers et principaux éducateurs, pour que leurs enfants aient un bon départ dans la vie, dès le moment de la conception, grâce à des services de santé, d'éducation et de garde d'excellente qualité, rien de moins. En unissant nos efforts, à tous les niveaux de gouvernement, nous pouvons devenir « Un Canada digne des enfants ». Nous pouvons aider les parents, chez eux, dans leur milieu social et au travail, à élever des enfants aussi en santé et évolués que possible, prêts à constituer la prochaine génération de fiers Canadiens. Aucun autre investissement n'est plus important. Les familles sont la pierre d'assise de notre pays et chaque enfant, peu importe ses talents ou ses difficultés, mérite d'avoir la chance de s'épanouir pleinement.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande :

1. que le premier ministre nomme un ministre d'État à l'Enfance et à la Jeunesse relevant du ministère des Ressources humaines et du Développement social du Canada, qui serait notamment chargé de collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour promouvoir la prestation de services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et de soutien parental, ainsi que la recherche sur le développement humain et sur le développement et l'apprentissage chez les jeunes enfants;
2. que le ministre des Ressources humaines et du Développement social crée un conseil consultatif national sur l'enfance, chargé de conseiller le ministre d'État à l'Enfance et à la Jeunesse et, par l'entremise de celui-ci, d'autres ministres sur les meilleurs moyens de soutenir les parents et de promouvoir des services de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Le conseil se composerait de parlementaires, d'autres personnes intéressées, de dirigeants locaux et de parents et aurait une représentation satisfaisante des communautés autochtones;
3. que le gouvernement du Canada tienne une série de réunions pour les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'enfance et de la jeunesse, qui commenceraient dans l'année suivant la publication du présent rapport, pour :
 - a. établir un cadre pancanadien de politiques et de programmes destinés aux enfants et à leur famille;
 - b. constituer un conseil fédéral-provincial-territorial de ministres responsables de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants et du soutien parental, qui se réunirait annuellement pour examiner les progrès du Canada par rapport aux autres pays de l'OCDE et pour faire connaître les pratiques exemplaires au Canada;
4. que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et avec les chercheurs, établisse un solide système de collecte de données, d'évaluation et de recherche qui soit doté de fonds suffisants et qui mette en lumière tous les aspects de la qualité et du développement humain dans les programmes de développement de la petite enfance, y compris l'élaboration de programmes

éducatifs, l'évaluation de programmes et la mesure des résultats pour les enfants.

ANNEXE 1 – LISTE DES TÉMOINS

ORGANISATION	NOM/TITRE	DATE DE COMPARUTION
39^e législature - 1^{re} session		
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Jody Dallaire, présidente	20-04-2007
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Monica Lysack, directrice générale	20-04-2007
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Susan Elson, secrétaire	20-04-2007
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Susan Harney, vice-présidente	20-04-2007
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Elizabeth Ablett, représentante de l'Ontario	20-04-2007
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Donna Riddel, représentante du Manitoba	20-04-2007
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance	Lynell Anderson, gestionnaire principale de projets	20-04-2007
Childcare Resource and Research Unit, Université de Toronto	Martha Friendly, coordonnatrice	06-06-2007
Université du Nouveau-Brunswick	Douglas Willms, professeur, Institut canadien de recherche en politiques sociales	06-06-2007
Université de la Colombie-Britannique	Kevin Milligan, professeur, Département	06-06-2007

ORGANISATION	NOM/TITRE	DATE DE COMPARUTION
39^e législature - 1^{re} session		
	d'économie	
Ressources humaines et Développement social Canada	Shawn Tupper, directeur général, Politiques sociales	07-06-2007
Société des services de logement social	D ^r Gordon Chong, président; ancien président du Comité consultatif ministériel sur l'Initiative sur les places en garderie	07-06-2007
39^e législature - 2^e session		
Founder's Network	D ^r Fraser Mustard, fondateur, Council for Early Child Development	14-02-2008
Council for Early Child Development	L'honorable Margaret Norrie McCain, coprésidente, Étude sur la petite enfance	14-02-2008

ANNEXE 2

PRATIQUES NOVATRICES RELATIVES À L'ÉDUCATION ET À LA GARDE DES JEUNES ENFANTS

Guérison intergénérationnelle : une première étape dans la promotion du développement des enfants au Nunavut²⁷⁷

Coral Harbour est une communauté inuite de 780 membres établie sur l'île de Southampton au Nunavut. La seule façon de s'y rendre est par voie aérienne et pour se déplacer dans l'île, il n'y a que le traîneau à chiens, la motoneige et quelques véhicules à quatre roues motrices.

Les difficultés auxquelles se heurtent les familles de Coral Harbour ne sont pas différentes de celles des autres communautés autochtones éloignées. Les structures de gouvernance imposées et les incompatibilités intergénérationnelles et interculturelles font obstacle à la cohésion des approches utilisées à l'égard des enfants et des programmes qui leur sont destinées. Le personnel professionnel et le personnel de direction, principalement des blancs, ne sont pas des résidents permanents et le taux de roulement élevé entrave la continuité des projets et des relations. Les méthodes d'éducation employées par les grands-parents, qui consistent à inculquer aux enfants d'importantes notions de sécurité dans un environnement dur, diffèrent des méthodes des jeunes parents, qui disposent d'informations concernant l'éducation des enfants.

En 2004, un dirigeant communautaire a fait appel à Rural Voices, un programme de développement communautaire qui s'adresse aux collectivités rurales et éloignées pour créer des services sur mesure. À l'aide de la méthode des « communautés offrant des services adaptés aux besoins » (CARS), des animateurs aident les communautés à tirer parti des services et des actifs existants pour mieux épauler les enfants et les familles. Selon la méthode CARS, on reconnaît qu'un changement émanant de l'extérieur de la communauté ne peut durer. On a donc commencé à organiser des réunions de cuisine afin que les jeunes parents puissent exprimer librement leurs préoccupations.

La communauté dispose d'un programme d'aide préscolaire et d'une garderie, qui fonctionnent de façon indépendante et dont le personnel reçoit une formation à distance. Les animateurs de Rural Voices ne se

²⁷⁷ Les renseignements sur ce programme sont tirés d'entrevues personnelles avec les employés concernés.

sont pas attaqués dès le début à la réorganisation des services. Les hôtes de la communauté en ont été étonnés; encouragés par le niveau de participation, ils ont entrepris les consultations. « Qui parle de développement de la petite enfance parle de changement, a indiqué Carol Gott, représentante de Rural Voices. Les parents doivent sentir qu'ils ont la haute main sur leur environnement avant même d'envisager d'y apporter des changements pour leurs enfants. »

Faire participer les jeunes familles au projet d'autonomie gouvernementale de la nation Nisga'a de la rivière Nass²⁷⁸

En 2000, la nation Nisga'a de la vallée de la rivière Nass dans le nord de la Colombie-Britannique est devenue la première nation autochtone à négocier l'autonomie gouvernementale avec le gouvernement du Canada. L'enthousiasme a gagné les 7 000 membres de la communauté, qui a procédé à l'établissement de nouvelles structures de gouvernance, de lois et de politiques. Des centaines de personnes participent aux séances pour débattre des avantages et des inconvénients de différents modèles, sur de nombreux sujets, depuis l'accession à la propriété jusqu'à l'immatriculation des chiens.

Le gouvernement Nisga'a a communiqué avec Rural Voices pour que les jeunes puissent participer à ce projet stimulant de création d'une nation. Or, il est difficile de prendre part à de longues réunions quand il faut nourrir de jeunes enfants et les mettre au lit. Les jeunes familles devaient également composer avec un vestige du passé. Les différents ordres de gouvernement avaient mis en œuvre des programmes de la petite enfance, incluant des services de garde, des garderies éducatives et un programme d'aide préscolaire, mais il était difficile de recruter du personnel qualifié, les heures d'ouverture ne permettaient pas aux mères de travailler ou d'étudier et aucun soutien n'était accordé aux parents pour qu'ils puissent assister aux réunions communautaires. De plus, les jeunes parents devaient faire face à la méfiance des aînés à l'égard des services de garde organisés.

Grâce aux animateurs de Rural Voices, de jeunes parents ont pu se réunir pour cerner leurs préoccupations communes. Ils ont demandé qu'un poste de représentant des jeunes soit créé au sein du conseil de direction de la nation Nisga'a, et on a acquiescé à leur demande. Maintenant qu'ils sont maîtres de leurs actifs nationaux, ils procèdent à la restructuration des programmes de la petite enfance. Grâce à

²⁷⁸ Les renseignements sur ce programme sont tirés d'entrevues personnelles avec les employés.

leurs efforts, les jeunes familles ont hissé le dossier de la garde d'enfants au rang des enjeux en matière de développement économique.

Les chefs Nisga'a sont conscients que les jeunes qui quittent la vallée de la rivière Nass pour poursuivre leurs études ne peuvent faire profiter la communauté des compétences qu'ils acquièrent s'ils n'ont pas accès à des services de garde d'enfants; on a donc mis en veilleuse le projet de création d'un centre d'appels jusqu'à ce qu'on trouve une solution pour répondre aux besoins des travailleurs en matière de garde d'enfants.

Intégrer les services de la petite enfance dans les communautés des Premières nations

À la suite de consultations fédérales concernant l'intégration des services de la petite enfance destinés aux communautés autochtones, la nation crie de la rivière Fisher a pris conscience de l'avantage qu'offre un lieu unique pour les services de la petite enfance.

Craignant la lenteur propre aux initiatives gouvernementales, les dirigeants des services de la petite enfance, avec l'approbation du conseil, se sont tournés vers la communauté et ont obtenu son appui. Il existait un solide consensus pour relier la garderie à l'école. Pour convaincre les représentants de l'école, on a ajouté aux plans de construction un gymnase auquel les enfants de l'école auraient accès.

Le modèle de réseau intégré retenu pour les services de la petite enfance a permis d'aplanir les difficultés d'accès. Par exemple, les services de garde n'étaient offerts qu'aux parents qui travaillaient ou qui étudiaient. Grâce au programme d'extension et au nouveau centre, le réseau intégré profite à tous les jeunes enfants de la communauté.

Le réseau intégré de services de développement de la petite enfance comprend : des services d'apprentissage et de garde des nourrissons et des enfants d'âge préscolaire; un programme de garde après l'école pour les enfants d'âge scolaire; un programme d'aide préscolaire, une pouponnière et une maternelle; un programme de santé et de développement de la petite enfance incluant de l'information sur la nutrition prénatale et les services d'un orthophoniste à temps plein; une salle des « parents »; une cuisine où se donnent des cours de cuisine et de nutrition; une pièce pour les services aux familles et aux enfants où se tiennent des ateliers.

Shelia Murdock, l'intervenante communautaire qui a insufflé l'élan au projet, a déclaré : « D'une certaine façon, nous sommes à l'avant-garde du secteur traditionnel de la petite enfance dans la province, qui commence maintenant à s'intéresser au modèle de réseau intégré et souhaite le mettre à l'essai. Nous avons déterminé nos besoins et n'avons pas attendu le gouvernement pour aller de l'avant²⁷⁹ ».

Une étude sur trois initiatives semblables mises en œuvre par des Premières nations en milieu rural de la Colombie-Britannique a conclu qu'une telle approche permet de resserrer les liens de la collectivité et d'adapter la prestation des services à sa culture²⁸⁰.

Programmes de partenariats des Premières nations

En 1989, mécontent des programmes traditionnels de formation d'éducateurs de la petite enfance, le Meadow Lake Tribal Council du nord de la Saskatchewan a pris contact avec la School of Child and Youth Care de l'Université de Victoria pour établir un programme novateur de formation d'éducateurs de la petite enfance de même qu'un partenariat. Un dialogue s'est alors amorcé sur la création d'un programme éducatif qui intégrerait les objectifs concernant la langue, les pratiques culturelles et la garde d'enfants des communautés cries et dénées des environs de Meadow Lake. Au cours des années 1990, grâce à des partenariats établis entre l'Université et d'autres communautés des Premières nations, on a instauré un cadre de formation en milieu communautaire. Sept bandes autochtones et conseils tribaux de l'Ouest canadien se sont joints à une équipe d'universitaires pour qu'une formation dans le domaine de l'éducation de la petite enfance puisse être offerte dans leurs communautés.

Les enseignants qui ont reçu une formation dans le cadre du programme mettent l'accent sur les couleurs et les symboles de la roue médicinale dans l'espace physique du centre. Les objets sont désignés dans la langue traditionnelle des enfants de même qu'en anglais. On enseigne aux enfants les chants traditionnels. Les comptines, pièces et histoires en anglais sont traduites. On demande aux aînés de raconter aux enfants les contes ancestraux et de leur présenter les métiers d'art et d'artisanat traditionnels, et ces activités font partie du quotidien. Les enfants s'essaient à la fabrication de raquettes, de tipis et de mocassins miniatures. On leur montre aussi à

²⁷⁹ OCDE (2006), p. 19.

²⁸⁰ Jessica Ball, « Early Childhood Care and Development Programs as Hook and Hub for Inter-sectoral Service Delivery in First Nations Communities », *Journal of Aboriginal Health*, mars 2005, p. 36.

lire l'anglais et à se servir d'ordinateurs, d'appareils-photos et d'imprimantes pour raconter leurs propres histoires.

Citée dans un compendium international sur les meilleures pratiques d'application du savoir autochtone, cette approche a évolué. Adoptée par une collectivité en 1989, elle s'est propagée à 55 collectivités des Premières nations en 2002²⁸¹. Elle aide les collectivités à atteindre quatre objectifs complémentaires : offrir des initiatives d'éducation et de développement de la petite enfance; accroître les possibilités d'emploi à l'échelle locale dans les services de garde et de développement destinés aux jeunes enfants et aux familles; soutenir la formation et la participation des adultes au marché du travail en offrant des services de garde de qualité; contribuer à la survie des langues et des cultures autochtones par la formation des membres de la collectivité²⁸².

Racines de l'empathie

Racines de l'empathie est un programme d'enseignement fondé sur des données probantes qui permet d'accroître les habiletés sociales et émotionnelles des enfants, de réduire leur agressivité et d'améliorer leur comportement prosocial de façon concluante. Les données probantes proviennent d'une série d'études nationales et internationales visant à mesurer les différences de résultats entre les enfants qui participent au programme et les non-participants et à déterminer si les effets positifs se maintiennent au fil du temps.

Des chercheurs de l'Université de la Colombie-Britannique ont joué un rôle prépondérant dans les évaluations initiales du programme. En 2000, l'équipe a amorcé plusieurs études sur différents niveaux scolaires et groupes. Toutes ces études ont démontré que les participants au programme avaient nettement amélioré leur compréhension émotionnelle et leur comportement prosocial et présentaient une nette diminution de l'agressivité, comparativement aux non-participants. Des études ultérieures qui ont aussi porté sur l'évaluation du comportement prosocial par les pairs ont révélé que, selon les enfants qui participaient au programme, le comportement

²⁸¹ J. Ball et A. Pence, « The generative curriculum model: A bicultural community-based approach to building capacity for early childhood care and development in indigenous communities in Canada », cité par Karin Boven et Jun Morohashi (dir.), *Best Practices using Indigenous Knowledge*, Nuffic, La Haye (Pays-Bas) et UNESCO/MOST, Paris (France), 2002, p. 189. Consulté à l'adresse <http://web.uvic.ca/fnpp/bestpractices.pdf> le 11 juillet 2008.

²⁸² *Ibid.*

prosocial de leurs pairs s'était nettement amélioré, c'est-à-dire qu'ils avaient l'impression que les autres enfants partageaient et aidaient davantage et étaient plus accueillants. Les enfants ont également dit avoir senti un climat de coopération beaucoup plus grand dans la classe.

En 2001, le gouvernement du Manitoba a commandé une étude de suivi du programme Racines de l'empathie étalée sur trois ans pour mesurer le comportement prosocial, l'agressivité physique et l'agressivité indirecte. Les résultats montrent que les comportements s'étaient nettement améliorés sous ces trois aspects tout de suite après le programme, qu'ils se maintenaient trois ans plus tard et que certains comportements continuaient de s'améliorer.

Des chercheurs de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, de l'Université de Toronto, ont tenté de déterminer dans quelle mesure les méthodes et les approches facilitent le développement de la personnalité. Ils ont conclu que le programme Racines de l'empathie est efficace pour le développement socioaffectif, d'après des recherches scientifiques sur le développement de l'enfant et l'expérience personnelle et professionnelle d'éducateurs et de praticiens de la santé influents.

Il y a lieu de signaler que les chercheurs ont inclus dans leur documentation une étude de l'Université de l'Alberta qui avait conclu que le programme ne produisait pas d'effets notables. Dans le rapport sur Racines de l'empathie (mars 2008), on met en doute le projet pilote et la méthodologie de cette étude.

ANNEXE 3

SURVOL DES POLITIQUES ET PROGRAMMES PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX RELATIFS À L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE

Alberta

Ministère(s) responsable(s)

Les services de garderie de l'Alberta relèvent du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de la province.

Cadre /stratégie

Le 9 mai 2008, le gouvernement de l'Alberta s'est doté d'un nouveau programme de garderie intitulé, *Creating Child Care Choices*. Dans un document, qui reconnaît aux parents leur rôle de premier plan, leur présence accrue sur le marché du travail et la nécessité de maintenir un équilibre entre le travail et la vie familiale, le gouvernement s'est engagé à créer 14 000 nouvelles places de garderie pour les enfants de 12 ans et moins. Comme l'indique le titre, le programme accorde priorité à la liberté de choix des parents :

[Le programme] [...] met à la disposition des partenaires communautaires les outils nécessaires pour créer de nouvelles places de garderie dans divers milieux, notamment des garderies en milieu familial, des jardins d'enfants, des services de garde de jour et des garderies extrascolaires²⁸³.

Accès / inclusion

Comme mentionné plus loin, les subventions accordées aux familles à revenu moyen dont les enfants fréquentent une garderie agréée ou sont confiés à un membre de la famille seront bonifiées pour permettre aux familles de continuer d'avoir accès à ces services. L'augmentation devait être de 3,8 p. 100 à compter de septembre 2008 dans le premier cas et de 26 p. 100 dans le second. Les familles devraient ainsi vraisemblablement avoir plus de choix.

De plus, le programme prévoit augmenter les subventions versées aux garderies agréées qui fournissent des soins à des nourrissons afin de

²⁸³ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, « Creating Child Care Choices: A plan to support our families », *Backgrounder*, 9 mai 2008. Consulté à l'adresse <http://alberta.ca/acn/200805/23490CED55609-98BD-B51C-511D68C6FF21A568.html> le 22 juillet 2008.

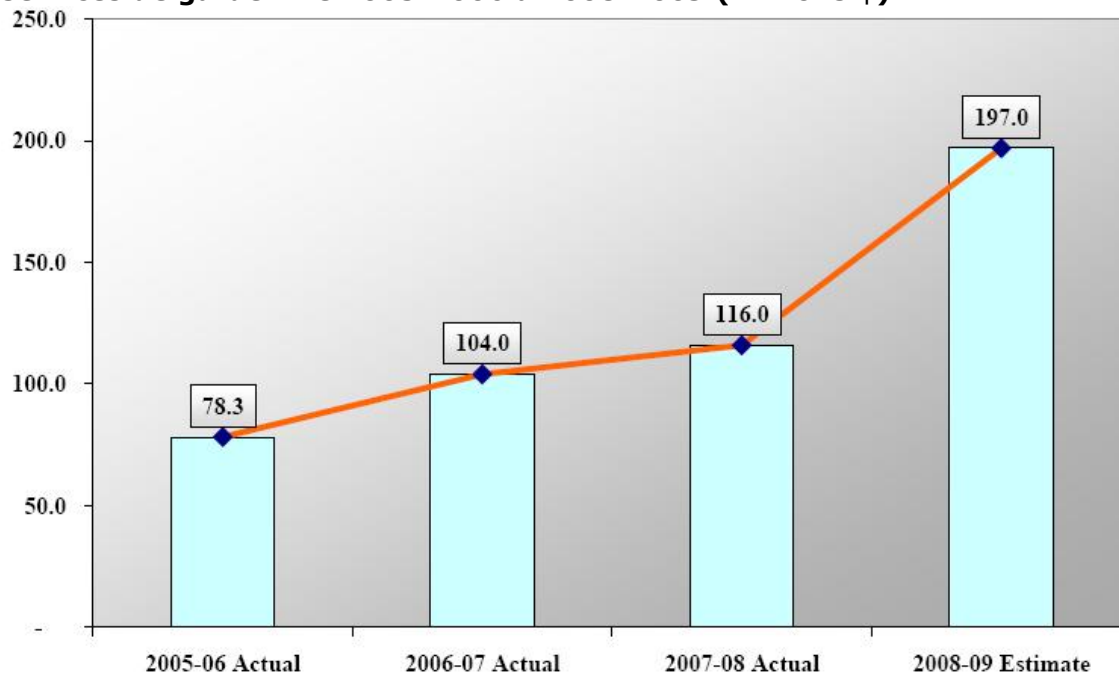
les inciter à augmenter le nombre de places. Il prévoit également subventionner les familles ayant des enfants d'âge scolaire.

En mars 2008, le gouvernement a indiqué que 8 087 familles ayant des enfants en garderie et 2 090 familles ayant des enfants dans une garderie familiale agréée recevaient une subvention²⁸⁴.

Niveaux de financement

Les mesures budgétaires annoncées en avril 2008, conjuguées aux engagements pris dans le programme *Creating Child Care Choices* entraîneront des augmentations substantielles des dépenses gouvernementales au titre des services de garde, ce qui comprend le développement de la petite enfance. Le graphique ci-dessous, extrait du site Web du gouvernement de l'Alberta, illustre cette augmentation au cours de la première année. Sur trois ans, l'investissement total sera de 242 millions de dollars.

Figure 6 – Services à l'enfance et à la jeunesse : Dépenses du programme de services de garde : De 2005-2006 à 2008-2009 (millions \$)²⁸⁵



²⁸⁴ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, « Facts and statistics about child care in Alberta », *Backgrounder*, 9 mai 2008. Consulté à l'adresse <http://alberta.ca/acn/200805/23490CED55609-98BD-B51C-511D68C6FF21A568.html> le 22 juillet 2008.

²⁸⁵ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, « How much is Alberta investing in Child Care? », site Web du gouvernement. Consulté à l'adresse http://www.child.gov.ab.ca/home/documents/childcare/chart_2005_06_to_2008_09.pdf le 22 juillet 2008.

Selon le communiqué annonçant le nouveau programme, le financement de la première année devait servir à la bonification des subventions et des incitatifs pour créer de nouvelles places pour les nourrissons, comme nous l'avons indiqué plus haut, ainsi qu'au paiement des coûts d'immobilisation associés à la création de nouvelles places, des subventions d'exploitation liées à l'agrément afin d'améliorer la qualité des services, aux services de garde extrascolaires et aux mesures de dotation, décrits plus en détail ci-après²⁸⁶.

Caractéristiques des programmes

Comme l'atteste le titre du programme, l'Alberta a voulu offrir des choix aux familles grâce, entre autres, aux subventions susmentionnées pour les services de garde extrascolaires ciblant les familles à faible revenu ayant des enfants d'âge scolaire; à des subventions pour les familles dans le besoin dont les enfants sont confiés à des membres de la famille; à des fonds pour créer, en région, des places de garderie dans les jardins d'enfants, dans les centres de la petite enfance (CPE) existants, à proximité des écoles, et dans les garderies en milieu familial.

En mars 2008, selon le gouvernement, l'Alberta comptait 512 centres agréés offrant un total de 25 729 places, 2 687 garderies en milieu familial offrant 11 667 places et 529 programmes extrascolaires agréés offrant 19 482 places. Il a aussi précisé que 54 p. 100 des programmes s'adressant aux enfants âgés de 12 ans et moins étaient sans but lucratif, tandis que 46 p. 100 étaient administrés par des fournisseurs privés²⁸⁷.

L'Alberta compte dix régies des services à l'enfant et à la famille et 18 agences d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations ayant pour mandat de répondre aux priorités locales et aux besoins des enfants, des jeunes, des familles et des collectivités de l'ensemble de la province²⁸⁸.

Ces organismes sont également chargés de surveiller et d'appliquer la réglementation et les normes d'agrément dans les centres et les

²⁸⁶ « Provincial child care plan will create more quality child care spaces for children up to 12 years of age », communiqué sur le Budget 2008, 9 mai 2008. Consulté à l'adresse <http://alberta.ca/acn/200805/23490CED55609-98BD-B51C-511D68C6FF21A568.html> le 22 juillet 2008.

²⁸⁷ « Facts and statistics about child care in Alberta ».

²⁸⁸ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, « Local Offices ». Consulté à l'adresse http://www.child.alberta.ca/home/local_offices.cfm le 24 juillet 2008.

garderies en milieu familial. En vertu de la réglementation, les fournisseurs comprennent les garderies (accueillant au moins sept enfants de moins de 7 ans pendant plus de trois heures, mais moins de 24 heures consécutives); les haltes-garderies (accueillant au moins sept enfants pendant plus de trois heures, mais moins de 24 heures consécutives et jamais pendant plus de 40 heures par mois); les jardins d'enfants (accueillant au moins sept enfants pendant moins de trois heures consécutives par jour); les garderies extrascolaires (accueillant au moins sept enfants avant et après l'école, à l'heure du midi ou lorsque les écoles sont fermées)²⁸⁹.

Aux termes du programme Creating Child Care Choices, ces organismes auront accès à un fonds de huit millions de dollars qui les aidera à se doter de programmes régionaux afin de créer de nouvelles places de garderie adaptées aux besoins locaux²⁹⁰.

Outre l'établissement de critères minimums, l'Alberta s'est dotée d'un système d'agrément volontaire, lequel élabore les processus d'obtention de divers niveaux d'agrément et détermine les montants des subventions. Établi en 2003, le système a trois objectifs : « améliorer la qualité des garderies de la province et les pratiques exemplaires des services d'éducation et de garde de jeunes enfants; appuyer les familles en mettant à leur disposition des services de garde de qualité et en les aiguillant vers ces services; résoudre le problème du recrutement et de fidélisation du personnel des programmes d'éducation et de garde de jeunes enfants²⁹¹ ». Peuvent obtenir leur agrément les centres et les agences exploitant au moins trois garderies en milieu familial.

Les normes d'agrément comportent des objectifs précis pour l'enfant, les parents et la collectivité²⁹². Non seulement les ressources permettent aux fournisseurs d'obtenir leur agrément, mais cet

²⁸⁹ Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Alberta, « Child Care Licensing », site Web du gouvernement de l'Alberta. Consulté à l'adresse <http://www.child.alberta.ca/home/764.cfm> le 24 juillet 2008.

²⁹⁰ « Creating Child Care Choices: A plan to support our families ».

²⁹¹ Alberta Association for the Accreditation of Early Learning and Care Services, « What is the background on the development of the Alberta Child Care Accreditation Program? ». Consulté à l'adresse http://www.abccaccred.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=31 le 22 juillet 2008.

²⁹² Alberta Association for the Accreditation of Early Learning and Care Services, « ACCAP Quality Standards », octobre 2004. Consulté à l'adresse <http://www.abccaccred.ca/pdf/ACCAP%20Quality%20Standards%20General%20criteria%20only.pdf> le 22 juillet 2008.

agrément est assorti d'avantages financiers additionnels, notamment la majoration des subventions d'exploitation et des subventions salariales selon le niveau d'agrément, ainsi que l'inscription du fournisseur dans la liste des services agréés sur le site Web du gouvernement et d'autres sites Internet.

En mars 2008, 296 programmes préscolaires avaient reçu leur agrément et 228 cherchaient à l'obtenir²⁹³.

Ressources humaines

En 2007, le gouvernement de l'Alberta a introduit une prime d'intéressement (Staff Attraction Incentive Allowance) en vue « d'inciter les éducateurs en garderie à reprendre du service²⁹⁴ ». Pour les éducateurs possédant au moins six mois d'expérience et ayant quitté le domaine depuis au moins six mois, la prime était d'un maximum de 5 000 \$ versé sur deux ans s'ils travaillaient à temps plein dans un centre ou une garderie en milieu familial. En mars 2008, 160 éducateurs avaient accepté l'offre et repris du service²⁹⁵.

Plus récemment, dans le Budget d'avril 2008 et le nouveau programme rendu public en mai 2008, le gouvernement albertain a aussi engagé des ressources substantielles pour le recrutement et le maintien en fonction de professionnels de la garde d'enfants.

Entre autres mesures annoncées :

- augmentation de 60 p. 100 du salaire du personnel des centres agréés et des garderies en milieu familial participant au processus d'agrément;
- nouveau supplément de 144 \$ par mois à compter de septembre 2008 pour le personnel des programmes extrascolaires agréés ou les fournisseurs autorisés de services de garderie en milieu familial qui offrent un service de garderie extrascolaire, et ce, jusqu'en avril 2009, date à compter de laquelle les programmes agréés de garde d'enfants d'âge scolaire pourront participer à un nouveau programme d'agrément et, par conséquent, avoir droit à la majoration de 60 p. 100 décrite ci-dessus;
- admissibilité élargie à la prime d'intéressement à compter de septembre 2008, assortie d'un paiement forfaitaire de 2 500 \$

²⁹³ Services de la petite enfance et de la jeunesse de l'Alberta, *Spotlight on Child Care*, 2008, p. 1. Consulté à l'adresse http://www.child.alberta.ca/home/documents/childcare/doc_spotlight_childCare.pdf le 22 juillet 2008.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 2.

²⁹⁵ *Ibid.*

- après la première année d'emploi dans le secteur de la petite enfance, notamment un emploi dans un programme extrascolaire;
- nouvelle bourse d'études de 2 500 \$ pour les élèves du secondaire ayant complété un cours d'orientation dans le secteur de la petite enfance et s'étant inscrits à un programme d'études postsecondaires en éducation de la petite enfance;
 - cours d'orientation gratuit sur la petite enfance, offert en ligne à compter de juin 2008 pour faciliter l'accès, surtout dans les régions rurales, à la formation requise pour commencer une carrière dans le secteur de la petite enfance;
 - campagne de recrutement pour attirer plus de gens dans le secteur de la petite enfance et encourager ceux qui y travaillent à parfaire leur éducation;
 - examen d'un programme d'éducation en soins de la petite enfance;
 - révision des équivalences accordées au personnel en soins de la petite enfance afin que les professionnels du secteur possédant une formation connexe puissent être agréés à un niveau plus élevé²⁹⁶.

Programmes de soutien des parents

Afin d'aider les parents à s'acquitter de leurs devoirs parentaux, le gouvernement de l'Alberta a mis en place une série de centres créés sur le modèle des centres de ressources familiales. Ces centres « fournissent un soutien aux parents pour qu'ils puissent aider leurs enfants à s'épanouir et se préparer à fréquenter l'école. Les parents peuvent obtenir de l'information sur les services communautaires, bénéficier de services d'aiguillage, rencontrer d'autres parents et familles et participer à d'excellentes activités d'apprentissage avec leurs enfants ».

Il existe 46 centres du genre répartis dans toute la province, y compris un en ligne, soit un centre virtuel; chacun de ces centres répond aux besoins particuliers des familles d'une région donnée.

Bien que les programmes offerts soient propres à chaque centre, les centres doivent tous offrir les quatre services de base suivants : éducation des parents, développement et soins de la petite enfance; soutien de la famille; renseignements et aiguillage.

Les programmes de soutien des parents visent à « permettre aux parents d'acquérir les connaissances et la confiance nécessaires pour

²⁹⁶ « Creating Child Care Choices: A plan to support our families ».

fournir à leurs enfants un milieu stimulant²⁹⁷ ». Ils se veulent universels et non spécialisés, et pourraient inclure des ateliers et des séminaires structurés ou non sur des questions liées aux responsabilités parentales et à l'épanouissement de la petite enfance, des séminaires et des programmes ponctuels ou des programmes de littératie et de numératie pour les parents et les responsables de l'éducation²⁹⁸.

Les parents disposent aussi d'une ligne d'information sans frais, 1-866-714-KIDS (5437).

Colombie-Britannique

Ministère(s) responsable(s)

La responsabilité première du ministère du Développement de l'enfant et de la famille est la garde d'enfants et le développement de la petite enfance. Le ministère de l'Éducation et le ministère du Développement de l'enfant et de la famille se « partagent la responsabilité de l'éducation de la petite enfance²⁹⁹ ».

Liens avec l'éducation

Les initiatives d'apprentissage de la petite enfance au ministère de l'Éducation consistent notamment à: appuyer les conseils scolaires dans leurs interventions d'apprentissage auprès des enfants d'âge préscolaire; aider les écoles à augmenter le nombre d'enfants qui « démontrent qu'ils sont prêts à fréquenter l'école maternelle »; déterminer les « secteurs clés d'éducation de la petite enfance³⁰⁰ ». Le ministère de l'Éducation collabore également avec le ministère du Développement de l'enfant et de la famille et le ministère de la Santé dans le cadre du programme « Ready, Set, Learn » où les écoles remettent aux parents d'enfants d'âge préscolaire et aux enfants un livre adapté à l'âge de l'enfant et d'autres outils³⁰¹.

²⁹⁷ Family Support America, *Guidelines for Family Support Practice*, 2^e édition, 2001, p. 4, cité dans Alberta Children and Youth Services, « How the Parent Link Program Works », p. 3. Consulté à l'adresse <http://www.child.gov.ab.ca/home/documents/parenting/ParentLinksGuidelineandBestPracticesExcerpt.pdf> le 22 juillet 2008.

²⁹⁸ « How the Parent Link Program Works », p. 4.

²⁹⁹ Ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique, « Early Learning ». Consulté à l'adresse http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/ le 22 juillet 2008.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ Ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique, « Ready, Set, Learn ». Consulté à l'adresse <http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/rsll/> le 22 juillet 2008.

De plus, en février 2008, la Colombie-Britannique a annoncé la création de l'Agence de développement de la petite enfance, qui relève du ministère de l'Éducation, pour déterminer s'il est possible d'élargir les programmes d'éducation des jeunes enfants en Colombie-Britannique en évaluant les avantages, les coûts et la viabilité des services de maternelle à temps plein pour les enfants de 5 ans, ainsi que des programmes de prématernelle à temps plein destinés aux enfants de 3 et 4 ans. L'étude de faisabilité, amorcée au printemps 2008, sera complétée avant la fin de l'année civile.

Enfin, le ministère de l'Éducation a pris l'initiative d'élaborer un programme d'éducation de la petite enfance, décrit plus en détail ci-dessous.

Programme pédagogique

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a annoncé deux « programmes cadres » en 2008, un sur le développement de la petite enfance et l'autre sur l'enfance et la jeunesse. Il s'agit de deux programmes interministériels.

Le premier, le *Cadre pédagogique pour l'apprentissage des jeunes enfants*, est très similaire au programme pédagogique facultatif produit par d'autres administrations. Il s'adresse aux animateurs de Franc départ³⁰², aux éducateurs de la petite enfance et à d'autres intervenants, dont les familles, et les guide dans l'organisation d'activités d'apprentissage pour les enfants, de la naissance à la maternelle³⁰³.

Le cadre pédagogique se veut également le prolongement de la réglementation des centres de développement de la petite enfance et de leur agrément, ainsi qu'un programme complet d'activités ciblant tous les aspects du développement de l'enfant³⁰⁴. Il décrit quatre domaines d'apprentissage pour les jeunes enfants : le bien-être et

³⁰² La section consacrée aux programmes de soutien des parents contient plus d'information sur ce programme.

³⁰³ Ministère du Développement de l'enfant et de la famille de la Colombie-Britannique (MDEF) et ministère de la Santé, *Cadre pédagogique pour l'apprentissage des jeunes enfants de la Colombie-Britannique*, 2008, p. 2. Consulté à l'adresse http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/f_early_learning_framework.pdf.

³⁰⁴ Ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique, *Cadre pédagogique pour l'apprentissage des jeunes enfants*. Consulté à l'adresse http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/early_learning_framework.htm le 23 juillet 2008.

l'appartenance; l'exploration et la créativité; le langage et la communication; la responsabilité sociale et la diversité³⁰⁵.

Cadre / stratégie

Le second cadre, *Strong, Safe and Supported: A Commitment to BC's Children & Youth*, également annoncé en 2008, est un « cadre gouvernemental intégré pour l'enfance et la jeunesse. Élaboré au nom du gouvernement provincial et du ministère du Développement de l'enfance et de la famille, il est le fruit de la collaboration et de la consultation avec le personnel et les partenaires du ministère³⁰⁶ ». Le plan d'action recense quatre « piliers » comme « éléments clés d'un programme efficace de développement de l'enfance, de la jeunesse et de la famille : la prévention, l'intervention préventive, l'intervention et le soutien, l'approche autochtone et l'assurance de la qualité³⁰⁷ ».

Ce second cadre et le plan détaillé de son application jettent les fondations d'un programme qui permettra d'améliorer les services offerts aux enfants et aux jeunes³⁰⁸.

Une des priorités du plan d'action consiste à élaborer un plan quinquennal interministériel pour la petite enfance³⁰⁹, qui inclura l'élaboration des services de garde d'enfants et de développement de la petite enfance, à en évaluer le coût et à le mettre en œuvre. Il a pour objet d'optimiser le potentiel de croissance des enfants et des familles de la Colombie-Britannique et leur épanouissement. Le plan est censé définir les milieux actuels d'éducation des jeunes enfants et de garde d'enfants et produire un guide des interventions du gouvernement dans ces secteurs au cours des années à venir.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 17.

³⁰⁶ BC Association of Family Resource Centres, « Highlights of Strong, Safe and Supported: A Commitment to BC's Children & Youth », *News Bulletin: Quarterly News for Family Resource Program Providers*, printemps/été 2008, p. 1. Consulté à l'adresse <http://www.frpbc.ca/news-and-events/documents/NewsBulletin-SpringSummer08.pdf> le 22 juillet 2008.

³⁰⁷ L'honorable Tom Christensen, ministre, Développement de l'enfance et de la famille, « The Five Pillars: A Commitment to BC Children and Youth – A Message from the Minister », *Strong, Safe and Supported: A Commitment to BC's Children & Youth*, 2008.

³⁰⁸ Ministère du Développement de l'enfant et de la famille (MDEF), plan opérationnel. Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/about_us/pdf/UPDATE_OpPlan_juillet_18.pdf le 4 août 2008.

³⁰⁹ Les renseignements au sujet du plan quinquennal ont été fournis par M^{me} Anne B. Wetherill, directrice par intérim, Politique sur la garde d'enfants, Équipe de la petite enfance, ministère du Développement de l'enfance et de la famille de la Colombie-Britannique, par courriel daté du 12 août 2008.

Accès / inclusion

Le subventionnement des places de garderies agréées, de garderies en milieu familial (y compris au domicile de l'enfant) et de garderies extrascolaires règle la question de l'abordabilité³¹⁰. Vingt-cinq mille familles à faible revenu et à revenu moyen dont le revenu annuel est de moins 38 000 \$ ont reçu des subventions³¹¹. Le gouvernement vient en aide aux enfants ayant des besoins particuliers en subventionnant la garde d'enfants et en les aidant financièrement d'autres façons, ce qui a permis à plus de 5 800 enfants ayant des besoins particuliers – plus que jamais auparavant – de bénéficier de services de garderie³¹².

Pour favoriser l'accessibilité culturelle, comme indiqué plus haut, on a fait en sorte que l'approche autochtone soit un des piliers de la stratégie. Le financement provient de l'Initiative pour le développement de la petite enfance autochtone, qui met l'accent sur « des programmes autochtones complets, intégrés et culturellement durables » à l'échelle de la province³¹³. Les 43 programmes mis en place dans le cadre de cette initiative en Colombie-Britannique visent à améliorer la santé et le mieux-être des enfants autochtones; à consolider la capacité des communautés autochtones à fournir une gamme complète de services en accordant priorité au développement de la petite enfance; à sensibiliser davantage la population; à renforcer l'action de proximité et l'accès à une vaste gamme de programmes et services adaptés aux besoins culturels des enfants, familles et communautés autochtones³¹⁴.

Niveaux de financement

La période 2004-2005 à 2007-2008 a vu la création de plus de 10 000 places additionnelles dans les garderies agréées³¹⁵. En date de mars 2008, le gouvernement provincial dépensait près de 290 millions de dollars par année dans le dossier de la garde d'enfants par le truchement de divers programmes de création de nouvelles places

³¹⁰ MDEF, « Child Care Subsidy ». Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/subsidy_promo.htm le 23 juillet 2008.

³¹¹ MDEF, « Child Care in BC », *For the Record*, 7 mars 2008, p. 1. Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/pdfs/for_the_record_child_care_mar_08.pdf le 23 juillet 2008.

³¹² *Ibid.*

³¹³ MDEF, « Aboriginal Early Childhood Development ». Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/early_childhood/aecd.htm le 22 juillet 2008.

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ MDEF, *2007/08 Annual Service Plan Report*, juin 2008, p. 25. Consulté à l'adresse http://www.bcbudget.gov.bc.ca/Annual_Reports/2007_2008/cfd/cfd.pdf le 23 juillet 2008.

dans les garderies agréées; de fonds de fonctionnement; de subventions et d'aide financière additionnelle pour répondre aux besoins particuliers; de soutien et d'intéressement pour les éducateurs de la petite enfance; de partenariats pour que les parents puissent choisir entre diverses options³¹⁶.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique s'est également engagé à créer 2 000 nouvelles places dans les garderies agréées d'ici 2010 en consacrant 12,5 millions de dollars au financement des immobilisations³¹⁷. Ce chiffre est inclus dans les dépenses ministérielles au titre du développement de la petite enfance, des services de garderie et du soutien des enfants ayant des besoins particuliers. Ces dépenses sont passées de 421,8 millions de dollars en 2007-2008 à environ 466,3 millions en 2008-2009; elles devraient passer à 473,9 millions et à 477,8 millions en 2009-2010 et 2010-2011 respectivement³¹⁸.

Caractéristiques des programmes

À l'instar de la plupart des provinces, la Colombie-Britannique allie centres et garderies en milieu familial, fournisseurs agréés et fournisseurs non agréés, garderies à but lucratif et garderies sans but lucratif.

Les garderies agréées comprennent les garderies collectives, les garderies pour les enfants d'âge préscolaire, les garderies en milieu familial, les garderies extrascolaires, les haltes-garderies et les garderies subventionnées³¹⁹. L'agrément n'est pas exigé si le fournisseur est un parent qui s'occupe de ses propres enfants et d'un maximum de deux autres³²⁰ et qui peut ou non être inscrit auprès du programme d'aiguillage et de ressources des services de garderie. Pour obtenir l'agrément, le fournisseur doit satisfaire à certaines exigences, notamment posséder une formation en secourisme et un certificat d'absence de casier judiciaire; le fournisseur non agréé n'est pas tenu de satisfaire à ces exigences³²¹.

³¹⁶ « Child Care in BC », p. 1.

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ MDEF, « Budget February 2008: Key Budget Highlights from year to year ». Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/about_us/budget.htm le 23 juillet 2008.

³¹⁹ MDEF et ministère de la Santé, *Parents' Guide to Selecting Child Care: Selecting and Monitoring of Licensed and Licence-not-required Child Care*, 1998, p. 5-9. Consulté à l'adresse <http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/pdfs/com014.pdf> le 23 juillet 2008.

³²⁰ *Ibid.*, p. 3.

³²¹ *Ibid.*, p. 4.

Ressources humaines

En janvier 2008, face à la pénurie de personnel qualifié, le gouvernement fédéral a mis en œuvre un programme de prime d'intéressement d'une durée limitée afin de recruter jusqu'à 100 éducateurs de la petite enfance qui n'avaient pas travaillé dans une garderie depuis au moins deux ans. Il s'agit d'une prime de 2 500 \$ versée à la fin de la première année et d'une somme additionnelle de 2 500 \$ remise à la fin de la deuxième année d'emploi³²². Le programme, d'une durée de six mois, a pris fin en juin 2008.

Afin d'aider les étudiants en éducation de la petite enfance ou les diplômés récents, le gouvernement offre deux programmes d'aide financière : des bourses d'études et une aide financière sous forme de prêt. Dans ce dernier cas, le programme est d'une durée limitée.

Les étudiants inscrits à des cours d'éducation de la petite enfance peuvent obtenir une bourse d'au plus 100 \$ par cours et 500 \$ par semestre³²³. Il s'agit d'une initiative du ministère du Développement de l'enfant et de la famille qui est gérée par les éducateurs de la petite enfance de la Colombie-Britannique et administrée par la VanCity Community Foundation. Les étudiants doivent présenter leur demande avant le début du semestre à l'égard duquel ils ont besoin d'une aide financière, et ils reçoivent leur chèque sur présentation d'un relevé des résultats des cours suivis³²⁴.

Le gouvernement s'est également engagé à réduire de 1 250 \$ au maximum la dette des diplômés en éducation de la petite enfance à la fin de la première année d'emploi régulier dans une garderie agréée, et de 1 250 \$ additionnels à la fin de la deuxième année³²⁵. Il s'agit d'un programme d'une durée limitée dont peuvent se prévaloir les étudiants qui ont terminé leur programme d'études entre le 1^{er} janvier

³²² MDEF, « Early Childhood Educator Incentive Grant Program: Frequently Asked Questions ». Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/ece_incentive/pdf/incentive_faq.pdf le 23 juillet 2008.

³²³ Early Childhood Educators of BC, « Information for Bursary Application », 2008, p. 2. Consulté à l'adresse http://www.ecebc.ca/bursary/ecebc_bursary_info_summer08.pdf le 23 juillet 2008.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ StudentAid BC, « B.C. Early Childhood Educator Loan Assistance Program ». Consulté à l'adresse http://www.aved.gov.bc.ca/studentaidbc/repay/repaymentassistance/faq_loanassistance_ece.htm le 23 juillet 2008.

2007 et le 31 décembre 2008; les participants doivent satisfaire aux conditions touchant l'emploi avant la fin de 2010.

Les appuis supplémentaires dont peuvent se prévaloir les éducateurs de la petite enfance incluent de nouvelles modalités d'agrément et un nouveau programme d'études d'un an en éducation de la petite enfance³²⁶.

Le programme sera offert à l'automne 2008 en partenariat avec trois établissements d'enseignement postsecondaire : l'Université de Victoria, le Collège Selkirk et le Collège Northern Lights. Il s'adresse aux éducateurs, au personnel des établissements de formation en éducation de la petite enfance et à d'autres fournisseurs de services³²⁷.

Programmes de soutien des parents

Comme mentionné plus haut, le ministère de l'Éducation assure le financement des centres Franc départ de la Colombie-Britannique dans la plupart des 60 conseils scolaires de la province; ces centres ont pour objet « de permettre aux parents et aux éducateurs d'observer et d'exercer des activités qui favorisent l'épanouissement des jeunes enfants, ainsi que de tisser des liens avec d'autres familles qui fréquentent le centre³²⁸ ».

Dans la mesure du possible, les centres sont situés dans les mêmes locaux que d'autres services s'adressant aux enfants et aux parents, notamment les écoles sous-utilisées³²⁹, ce qui favorise l'intégration des services d'apprentissage.

Recherche / données³³⁰

Le Human Early Learning Partnership (HELP), un consortium de six universités de la Colombie-Britannique, est financé en partie par le gouvernement provincial en vue de favoriser « l'acquisition de nouvelles connaissances sur le développement de la petite enfance au

³²⁶ « Child Care in BC », p. 2.

³²⁷ « Cadre pédagogique pour l'apprentissage des jeunes enfants ».

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ Ministère de l'Éducation, « General Guidelines for StrongStart BC Centres 2007 ». Consulté à l'adresse

http://www.bced.gov.bc.ca/literacy/early_learning/guidelines.htm le 23 juillet 2008.

³³⁰ Sauf indication contraire, les renseignements sur les travaux de recherche et les données proviennent du MDEF, « Child Care and Early Childhood Development (ECD) », *Fact Sheet*, révisé en janvier 2007, p. 2. Consulté à l'adresse http://www.mcf.gov.bc.ca/childcare/pdfs/childcare_ecd_january_2007.pdf le 23 juillet 2008.

moyen de la recherche interdisciplinaire ». Plus particulièrement, les 7,5 millions de dollars versés par le MDEF ont permis d'appuyer :

- l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance (IMDPE), « un outil qui permet d'évaluer l'état de santé et le bien-être des enfants, leur compétence sociale, leur maturité émotionnelle, leur développement linguistique et cognitif, leur capacité à communiquer et leurs connaissances générales »;
- un atlas provincial qui « présente un résumé visuel du développement de la petite enfance à l'échelle du quartier, du conseil scolaire et de la province³³¹ »;
- d'autres projets de recherche sur la petite enfance.

La Colombie-Britannique est la première province au Canada à mettre en œuvre l'IMDPE à l'échelle de la province; depuis 2000, tous les conseils scolaires et plus de 95 p. 100 des enfants de la maternelle y ont participé.

Manitoba

Ministère(s) responsable(s)

Services à la famille et Logement Manitoba s'occupe du fonctionnement des garderies, notamment l'agrément et la surveillance des établissements de garde et des garderies familiales conformément aux dispositions de la *Loi sur la garde d'enfants* et de son règlement d'application; il est chargé de fournir aux établissements d'aide à l'enfant admissibles des subventions et un soutien aux programmes; de placer les enfants ayant des besoins particuliers dans des établissements de garde d'enfants par le truchement du Programme de garde d'enfants handicapés; de déterminer la classification de tous les éducateurs des jeunes enfants et de toutes les aides des services à l'enfance travaillant dans des établissements de garde d'enfants autorisés; d'assigner un coordonnateur des services de garderie et un conseiller en allocations à chaque établissement autorisé; d'accorder des allocations aux familles admissibles afin de les aider à payer leurs frais de garde, dans le cadre du Programme d'allocations pour la garde d'enfants³³².

³³¹ Paul Kershaw, Lori Irwin, Kate Trafford et Clyde Hertzman, « New Knowledge about Nurturing Neighbourhoods: The BC Atlas of Child Development – Executive Summary », UBC Press, 2005, p. 1. Consulté à l'adresse http://www.help.ubc.ca/atlas/Atlas_Exec_Summary_2005.pdf le 23 juillet 2008.

³³² Services à la famille et Logement Manitoba, « À propos du Programme de garde d'enfants du Manitoba ». Consulté à l'adresse <http://www.gov.mb.ca/fs/childcare/about.fr.html> le 14 août 2008.

Liens avec l'éducation

Comme indiqué plus haut, le Manitoba a été la première province à créer, en 2006, un comité du Cabinet sur les services aux enfants. Appelé *Enfant en santé Manitoba*, le comité est composé de représentants des ministères des Affaires autochtones et du Nord; de la Culture, du Patrimoine, du Tourisme et du Sport; de l'Éducation, de la Citoyenneté et de la Jeunesse; des Services à la famille et du Logement; de la Santé; de la Justice; de la Situation de la femme.

En 2005, le Manitoba s'est doté d'une Politique en matière de services d'éducation et de garde des jeunes enfants dans les écoles afin que les espaces libres excédentaires dans les écoles deviennent « des endroits de choix pour la création de garderies³³³ ».

Cadre / stratégie

En 2008, le gouvernement du Manitoba a lancé un plan quinquennal en matière de garderies : *Choix familiaux : Programme quinquennal du Manitoba pour l'apprentissage et la garde de jeunes enfants*³³⁴.

Niveaux de financement

Le gouvernement du Manitoba a doublé les sommes qu'il consacre à l'éducation de la petite enfance entre 1999 et 2007³³⁵, ce qui a donné des résultats probants : plus de 5 000 nouvelles places de garderie; l'amélioration des initiatives de prématernelle, dont l'accès accru à des subventions; nouveaux seuils d'aide pour la garde d'enfants afin de faciliter l'accès aux allocations à un plus grand nombre de familles à faible revenu et à revenu moyen; plus de 450 nouveaux diplômés en éducation de la jeune enfance; augmentation de 15 p. 100 du salaire des éducateurs; augmentation de 12 p. 100 des revenus des exploitants de garderie familiale³³⁶.

Le graphique ci-après illustre les augmentations antérieures et projetées du financement.

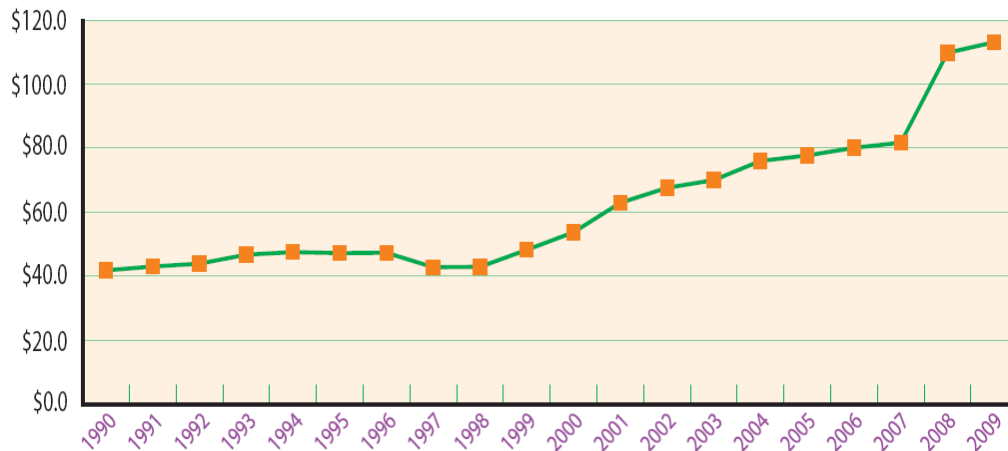
³³³ Gouvernement du Manitoba, « La création d'un nombre accru de garderies sans but lucratif dans les écoles publiques », communiqué, 17 novembre 2005. Consulté à l'adresse <http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2005/11/2005-11-17-01.html.fr> le 7 juillet 2008.

³³⁴ Services à la famille et Logement Manitoba (2008).

³³⁵ *Ibid.*, p. 2.

³³⁶ *Ibid.*, p. 1.

Figure 7 – Croissance du financement des garderies au Manitoba (millions \$)



Accès / inclusion

Le Programme de garde d'enfants handicapés est l'un des mécanismes que le gouvernement du Manitoba a mis en place afin de s'assurer que les enfants ont accès aux services courants et à des services spécialisés.

La solution apportée par le gouvernement du Manitoba aux questions d'abordabilité consiste à absorber une partie des frais de garde d'enfants des parents à faible revenu, sur le marché du travail, à la recherche d'un emploi, aux études, ayant eux-mêmes besoin de soins médicaux ou ayant un enfant pour lequel ils ont convenu d'un plan familial avec un professionnel et un fournisseur de services de garderie³³⁷.

Programmes de soutien des parents

L'aide que le gouvernement du Manitoba apporte aux parents commence par une prise de contact de la nouvelle maman avec une infirmière de la santé publique et comprend une série de services de soutien allant de la promotion de pratiques parentales positives à la gestion intensive et parallèle du dossier des enfants et de la famille ayant des besoins particuliers³³⁸.

³³⁷ Services à la famille et Logement Manitoba, « À propos du Programme de garde d'enfants du Manitoba ». Consulté à l'adresse <http://www.gov.mb.ca/fs/childcare/about.fr.html> le 14 août 2008.

³³⁸ Enfants en santé Manitoba, « Triple P – Pratiques parentales positives ». Consulté à l'adresse <http://www.gov.mb.ca/healthychild/triplep/index.fr.html> le 21 août 2008.

Nouveau-Brunswick

Ministère(s) responsable(s)

Le ministère du Développement social est responsable de la garde d'enfants au Nouveau-Brunswick. À l'heure actuelle, la ministre du Développement social est également ministre responsable de la condition de la femme. Le ministère de la Famille et des Services communautaires intervient également (plus particulièrement lorsqu'il est question d'aide financière)³³⁹. Au Cabinet, un nouveau comité ministériel sur le développement et la garde de la petite enfance a été créé pour assurer « le leadership et la coordination multiministérielle de la politique sur le développement et la garde de la petite enfance au Nouveau-Brunswick, plus particulièrement les enfants de 0 à 6 ans [...] et améliorer l'intégration des politiques, programmes et services touchant la petite enfance et la garde d'enfants à tous les niveaux de l'administration³⁴⁰ ».

Liens avec l'éducation

L'éducation de la petite enfance et la garde d'enfants sont liées, comme l'indiquent le programme pédagogique proposé dans la nouvelle stratégie décennale de la province en matière de garde d'enfants (voir la section « Programme pédagogique » ci-dessous) et les engagements pris aux termes de la nouvelle stratégie (voir la section « Cadre et stratégie » pour la liste des engagements).

Les nouveaux engagements en matière de financement incluent de l'aide pour l'inscription précoce à la maternelle, des séances d'orientation, la coordination de la transition à l'école, un nouvel outil d'évaluation du développement des enfants (Early Years Evaluation (EYE)) et diverses initiatives de transition à l'école³⁴¹. Le ministère de l'Éducation a également recruté récemment un coordonnateur de la petite enfance dans chaque district scolaire de la province³⁴².

³³⁹ *Programme d'aide financière à l'intention des familles*, Nouveau-Brunswick, Fredericton.

³⁴⁰ Correspondance personnelle par courriel de Diane Lutes, consultante en programmes, Services à la petite enfance et en milieu scolaire, Développement social, Nouveau-Brunswick, 27 mai 2008.

³⁴¹ *Être prêt pour la réussite : Stratégie décennale pour la petite enfance au Nouveau-Brunswick*, Nouveau-Brunswick, Fredericton, juin 2008, p. 10.

³⁴² Ministère de l'Éducation, *L'état de la situation – Points de référence pour les cibles du plan pour l'éducation – Les enfants au premier plan – 2007*, décembre 2007, p. 12. Consulté à l'adresse

Programme pédagogique

Le 25 juin 2008, la ministre du Développement social du Nouveau-Brunswick, M^{me} Mary Schryer, a annoncé la nouvelle stratégie décennale de la province sur la garde d'enfants. Elle a aussi annoncé ce jour-là le lancement d'un nouveau programme pédagogique (un en français et un en anglais mis au point à l'Université de Moncton et l'Université du Nouveau-Brunswick, respectivement)³⁴³. Les parents et les fournisseurs de services de garderie auront accès à ces programmes, qui seront mis en œuvre dans les garderies réglementées à compter de septembre 2009.

Cadre / stratégie

Également le 25 juin 2008, après plusieurs mois de consultation de la population et d'autres intervenants, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a rendu publique une nouvelle stratégie décennale, *Être prêt pour la réussite*. La ministre y écrit :

On reconnaît de plus en plus qu'un bon soutien dès les premières années de la vie jette des bases solides pour l'apprentissage, le comportement et la santé pendant les années passées à l'école et jusqu'à l'âge adulte. Les investissements faits dans des services de garde, dans des opportunités d'apprentissage et dans des ressources de qualité pour les enfants d'âge préscolaire, ainsi que dans des initiatives visant à soutenir les parents, peuvent améliorer la santé, le bien-être et la productivité des gens et avoir des retombées qui s'accumulent toute la vie durant³⁴⁴.

Cette nouvelle stratégie, élaborée par le Comité ministériel spécial sur le développement et la garde des jeunes enfants, était accompagnée du *Plan d'action (2008-2009) de la Stratégie pour la petite enfance*³⁴⁵.

Voici les engagements prévus par la nouvelle stratégie :

- renforcer la capacité des collectivités et des partenaires à soutenir les familles et les jeunes enfants;

<http://www.gnb.ca/0000/publications/comm/Points%20de%20référence%20-%20LEPP.pdf> le juillet 14 2008.

³⁴³ Megan O'Toole, « Curriculum for preschoolers to be unveiled today », *New Brunswick Telegraph-Journal*, 25 juin 2008, p. A4.

³⁴⁴ « Message de la ministre », *Être prêt pour la réussite : Stratégie décennale pour la petite enfance au Nouveau-Brunswick*, Nouveau-Brunswick, Fredericton, juin 2008, p. 4.

³⁴⁵ « Stratégie visant le meilleur départ possible pour les enfants d'âge préscolaire », communiqué, Développement social Nouveau-Brunswick, 25 juin 2008. Consulté à l'adresse <http://www.gnb.ca/cnb/newsf/fcs/2008f0945sd.htm> le 13 juillet 2008.

- aider les parents à faire en sorte que leurs jeunes enfants vivent les expériences nécessaires à leur sain développement et à leur réussite à l'école et dans la vie;
- s'assurer que les services de garde et les programmes d'apprentissage des jeunes enfants sont excellents;
- améliorer l'accès aux services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants;
- améliorer l'abordabilité des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants;
- s'assurer que les services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants sont inclusifs et répondent aux besoins de l'ensemble des enfants;
- tenir compte des recherches sur la petite enfance, des pratiques exemplaires et des partenariats communautaires dans la planification touchant les enfants et les familles³⁴⁶.

Accès / inclusion

Dans la seule province officiellement bilingue du Canada, 33 p. 100 des résidents sont francophones et les services de garde d'enfants reflètent ce pourcentage, car 29 p. 100 des garderies réglementées offrent des services en français, 57 p. 100 en anglais et 14 p. 100 dans les deux langues officielles.

En ce qui concerne l'accès de la minorité francophone, le Nouveau-Brunswick a adopté une approche qui déborde la perspective linguistique et qui prend en compte la situation géographique des familles vivant en milieu rural et les occasions d'apprentissage préscolaire pour les enfants ayant des besoins particuliers :

Les programmes destinés aux enfants et aux familles témoignent de la compréhension et du respect de la réalité et des besoins des enfants atteints d'une déficience, vivant une situation familiale difficile, appartenant à un groupe linguistique et culturel officiel ou habitant en milieu rural³⁴⁷.

Cette déclaration est accompagnée des engagements financiers décrits plus en détail ci-dessous.

³⁴⁶ Sauf indication contraire, les renseignements au sujet du programme d'apprentissage de la petite enfance du Nouveau-Brunswick sont tirés du document *Être prêt pour la réussite : Stratégie décennale pour la petite enfance au Nouveau-Brunswick*, Nouveau-Brunswick, Fredericton, juin 2008.

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 17.

Niveaux de financement

Le gouvernement investit plus de 80 millions de dollars par année dans des programmes, des services et de l'aide financière à l'intention des enfants et des familles du Nouveau-Brunswick. Cette somme est ventilée de la façon suivante :

- 11,4 millions de dollars par année en subventions pour services de garde pour les familles à faible revenu et les familles dont le revenu se situe dans la moyenne inférieure.
- 7,5 millions de dollars par année pour des services d'intervention individuels à l'intention des enfants d'âge préscolaire atteints d'autisme ou de troubles du spectre de l'autisme; pour la formation d'intervenants auprès d'enfants autistes dans les écoles; pour des centres communautaires de ressources au sujet de l'autisme afin d'aider les enfants autistes et leurs familles et aidants;
- 2,4 millions de dollars par année en services d'orthophonie et de prévention pour les enfants d'âge préscolaire susceptibles de développer des troubles du langage;
- plus de 6 millions de dollars par année en soutien financier direct pour améliorer la santé des femmes enceintes à faible revenu afin d'améliorer leur santé et celle de leurs nouveau-nés; pour l'immunisation publique des enfants jusqu'à l'âge de 6 ans; pour aider des groupes communautaires à concevoir et à réaliser leurs propres initiatives de soutien des jeunes enfants et des familles; pour offrir un soutien aux mères qui allaitent;
- 13 millions de dollars par année pour les services d'intervention précoce, les services de garderie intégrés, les cliniques de dépistage, pour les enfants de 3 ans 1/2, ainsi que le soutien prénatal et postnatal pour les enfants et les familles prioritaires;
- 15 millions de dollars par année en soutien financier direct aux enfants et aux familles à faible revenu, au titre de la Prestation fiscale pour enfants du Nouveau-Brunswick et du Supplément au revenu gagné.

Le gouvernement a aussi créé un Fonds en fiducie pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants dans lequel il a investi 13 millions de dollars pour la création de nouvelles places pour les enfants des régions rurales, pour les nourrissons et pour les enfants dont les parents occupent un emploi non traditionnel; pour l'élaboration et la

mise en œuvre du nouveau programme pédagogique et de garde de jeunes décrit plus haut, notamment la formation du personnel³⁴⁸.

Caractéristiques des programmes

Le gouvernement provincial agrée et réglemente les garderies, les garderies de type familial, les services préscolaires et les services de garde après l'école. En revanche, les services de garde offerts à domicile à un petit nombre d'enfants n'ont pas besoin d'être agréés ou réglementés. En mars 2008, la province comptait 470 garderies réglementées, ce qui se traduit par 15 506 places réglementées. Un manuel de normes de plus de 200 pages régit les fournisseurs de services de garderie réglementés.

Comme la plupart des administrations au Canada, le Nouveau-Brunswick a un système à deux vitesses : les deux tiers environ des garderies réglementées sont des entreprises privées et l'autre tiers des organismes sans but lucratif.

Ressources humaines

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick reconnaît le rôle crucial du personnel :

« Pour s'assurer que les enfants en garderies réglementées bénéficient des meilleurs soins possibles, le personnel doit être bien formé. En fait, l'exigence d'un diplôme d'études postsecondaires en éducation de la petite enfance de la part du personnel constitue l'un des principaux indices de qualité. Le perfectionnement continu est essentiel afin que le personnel demeure au fait des plus récentes connaissances et des meilleures pratiques dans le domaine³⁴⁹. »

Pourtant, des 2 600 personnes travaillant dans les garderies réglementées de la province, 30 p. 100 détiennent un certificat en éducation de la petite enfance, un baccalauréat en éducation ou un diplôme universitaire en études de l'enfant, tandis que 70 p. 100 n'ont pas de formation reconnue en éducation de la petite enfance. Le gouvernement investit 13 millions de dollars par année dans le Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité, somme qui sert à l'augmentation de la rémunération et au perfectionnement professionnel du personnel dans les garderies réglementées de la province. Depuis la création de ce programme, les

³⁴⁸ Correspondance personnelle par courriel de M^{me} Diane Lutes, consultante en programmes, Services à la petite enfance et en milieu scolaire, Développement social, Nouveau-Brunswick, 27 mai 2008.

³⁴⁹ *Être prêt pour la réussite*, p. 24.

salaires moyens du personnel de garderie ont augmenté³⁵⁰, le salaire moyen des éducateurs ayant reçu une formation a augmenté de 85 p. 100, passant de 7,04 \$ à 13,07 \$ l'heure, et de 50 p. 100 pour le personnel sans formation reconnue, passant de 7,04 \$ à 10,59 \$ l'heure.

De plus, le financement annoncé récemment comprenait une aide financière pouvant aller jusqu'à 3 000 \$ pour les éducateurs actuels ou les étudiants inscrits à un programme de formation en éducation de la petite enfance.

Programmes de soutien des parents

Un certain nombre de programmes gouvernementaux visent à aider les parents à devenir de meilleurs parents ou à les appuyer dans leur rôle parental, entre autres les programmes Initiatives pour la petite enfance, Excellence dans le rôle parental et le Programme de l'attachement³⁵¹.

Terre-Neuve-et-Labrador

Ministère(s) responsable(s)

Les services de garde d'enfants relèvent du ministère de la Santé et des Services communautaires, mais le ministère des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi verse des subventions dans le cadre de programmes de soutien du revenu.

Liens avec l'éducation

L'éducation de la petite enfance est confiée à une division du ministère de l'Éducation qui est au service d'un conseil ministériel sur l'apprentissage de la petite enfance. Ce conseil comprend la ministre de l'Éducation, qui est également responsable de la Condition féminine; le ministre de la Santé et des Services communautaires; le ministre des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi; les ministres du Labrador et des Affaires autochtones³⁵².

³⁵⁰ Childcare Resource and Research Unit, *Early Childhood Education and Care in Canada* • 2006, 2007, p. 56.

³⁵¹ Ces programmes et d'autres sont décrits dans le site Web de Développement social du Nouveau-Brunswick. Consulté à l'adresse <http://www.gnb.ca/0017/ELCC/index-f.asp> le 14 juillet 2008.

³⁵² Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador (T.-N.-L.), « Early Childhood Learning ». Consulté à l'adresse <http://www.ed.gov.nl.ca/edu/early/ec.htm> le 20 août 2008.

Cadre / stratégie

Le gouvernement a lancé le programme provincial de développement de la petite enfance et de la garde d'enfants en mai 2006 et a annoncé des améliorations en novembre 2007. Le programme entend rendre ces services plus abordables, favoriser le recrutement d'éducateurs, accroître le nombre de places dans les régions rurales et les régions mal desservies ainsi que l'accès des enfants ayant des besoins particuliers, et améliorer la qualité des services³⁵³. Les améliorations annoncées en novembre 2007 avaient les mêmes objectifs³⁵⁴.

Accès / inclusion

La solution apportée par le gouvernement provincial consiste à subventionner les services de garde d'enfants, c'est-à-dire à assumer l'ensemble ou une partie des frais associés à la garde d'enfants (dont les frais de transport dans certains cas) pour les parents à faible revenu, sur le marché du travail ou aux études ou ayant un enfant dont le développement exige des soins spéciaux³⁵⁵. Le gouvernement a annoncé une campagne au début de l'année en vue de faire connaître l'existence de ces subventions, qui ont été bonifiées en novembre 2007³⁵⁶ au moyen d'une augmentation de 7 500 \$ du seuil d'admissibilité, ce qui pourrait profiter à quelque 420 enfants et familles³⁵⁷.

Terre-Neuve a également adopté une stratégie de réduction de la pauvreté, laquelle s'attaquerait aux obstacles à l'abordabilité. L'objectif précis, qui consiste à « renforcer le système réglementé d'apprentissage de la petite enfance et des services de garde d'enfants³⁵⁸ », comporte également des « mesures inclusives » pour les

³⁵³ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., « New Provincial Campaign to Promote Child Care Subsidy Program », communiqué, 3 avril 2008. Consulté à l'adresse <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2008/health/0403n09.htm> le 21 août 2008.

³⁵⁴ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., « Province Enhances Early Learning and Child Care Plan », communiqué, 30 novembre 2007. Consulté à l'adresse <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2007/health/1130n02.htm> le 21 août 2008.

³⁵⁵ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., « Quality Child Care: Financial Help for Parents », p. 2. Consulté à l'adresse http://www.health.gov.nl.ca/health/childcare/early_learning/DH_childcare_Brochure_FinancialHelp.pdf le 20 août 2008.

³⁵⁶ Santé et Services communautaires de T.-N.-L. (2008).

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ Ministre des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi de T.-N.-L., *Reducing Poverty: An Action Plan for Newfoundland and Labrador*, June 2006, p. 21. Consulté à l'adresse <http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>. le 21 août 2008.

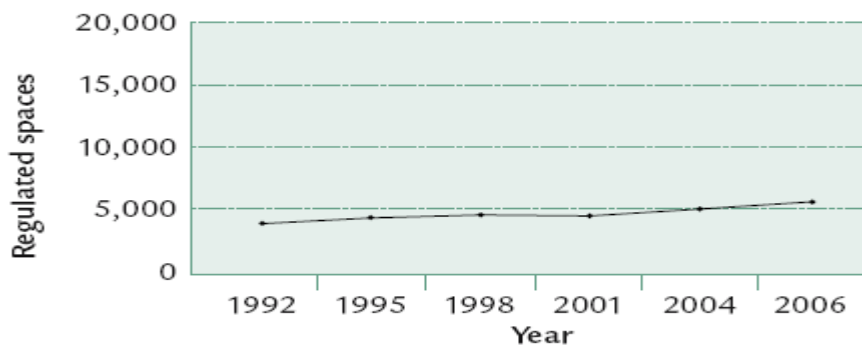
enfants ayant des besoins particuliers. Ces mesures devaient se traduire par des programmes de formation liés aux pratiques d'inclusion, un soutien financier pour l'achat d'équipement spécial dans les garderies agréées et des fonds pour le personnel³⁵⁹.

Cinq écoles francophones de la province et une garderie francophone à St. John's offrent un programme de prématernelle aux enfants francophones de la province³⁶⁰. En outre, le Bureau des services en français a pour mission d'accroître l'accès aux services d'éducation de la petite enfance en français dans le cadre de l'entente fédérale-provinciale sur les services en français pour la période se terminant en 2008-2009³⁶¹.

Niveaux de financement

Malgré l'absence de données historiques sur le financement de l'éducation de la petite enfance, le graphique suivant révèle une légère augmentation des dépenses, du moins pour les places dans les garderies réglementées.

Figure 8 – Nombre de places réglementées à T.-N.-L., 1992–2006³⁶²



Caractéristiques des programmes

Les garderies agréées ou réglementées comprennent les services de garderie des CPE et en milieu familial³⁶³. L'agrément, la surveillance et

³⁵⁹ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., « Inclusion – Supporting Children with Special Needs », 2006. Consulté à l'adresse <http://www.health.gov.nl.ca/health/childcare/pdffiles/inclusion.pdf> le 21 août 2008.

³⁶⁰ Marie E. White, *Report of the Industrial Adjustment Services Committee on Child Care Workforce Recruitment and Retention - Strategic Directions*, Santé et Services communautaires de T.-N.-L., 6 septembre 2007, p. 23. Consulté à l'adresse <http://www.aecenl.ca/images/pdfs/IAS/ias-stratdir-final-full.pdf> le 21 août 2008.

³⁶¹ Patrimoine canadien, Programmes d'appui aux langues officielles, « Plan stratégique : Entente Canada-Terre-Neuve-et-Labrador relative aux services en français de 2005-2006 à 2008-2009 ». Consulté à l'adresse http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/entente-agreement/services/nf/annexe-scheduleb_f.cfm le 21 août 2008.

³⁶² CRRU (2007), « Newfoundland and Labrador », p. 9.

l'application des normes relèvent des régies régionales des services de santé intégrés, qui peuvent agréer les fournisseurs de services de garderie à domicile sous la surveillance directe de la régie locale ou d'un organisme désigné à cette fin³⁶⁴.

Ressources humaines

Le gouvernement de T.-N.-L. s'est penché sur la question du recrutement et de la fidélisation dans le secteur des services de garde d'enfants. Il a constaté qu'en 2006 plus de la moitié des fournisseurs de services de garde agréés ont décrit le recrutement de nouveaux employés comme étant difficile ou très difficile³⁶⁵.

À ce moment-là, les éducateurs des CPE gagnant moins de 25 000 \$ (revenu net) par année (y compris les suppléments de revenu décrits plus loin) avaient droit à un supplément dont le montant diminuait progressivement jusqu'à ce qu'ils touchent un salaire d'environ 35 000 \$, et un montant forfaitaire de 500 \$ par année dans le cas des éducateurs nouvellement recrutés dans des CPE ou des garderies en milieu familial qui continuaient de se perfectionner³⁶⁶.

Les améliorations apportées au programme provincial en novembre 2007 découlent de la recommandation issue de l'examen effectué par le gouvernement de T.-N.-L.³⁶⁷. Elles comportaient un processus simplifié de demande de supplément pour les éducateurs de la petite enfance désirant poursuivre leurs études, ainsi qu'une bonification se situant entre 3 330 \$ et 6 660 \$, suivant les qualifications. Les diplômés des programmes de deux ans en éducation de la petite enfance qui travaillaient dans une garderie réglementée continuaient d'avoir droit à des bourses de 5 000 \$ à la condition de travailler dans le secteur pendant au moins deux ans à la fin de leur formation³⁶⁸.

³⁶³ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., *Quality Child Care: Helping You Choose*, p. 2. Consulté à l'adresse http://www.health.gov.nl.ca/health/childcare/early_learning/DH_childcare_Brochure_HelpingYouChoose.pdf le 20 août 2008.

³⁶⁴ CRRU (2007), « Newfoundland and Labrador », p. 11.

³⁶⁵ Marie E. White, *Report of the Industrial Adjustment Services Committee on Child Care Workforce Recruitment and Retention - Strategic Directions*, Santé et Services communautaires de T.-N.-L., 6 septembre 2007, p. 2. Consulté à l'adresse <http://www.aecenl.ca/images/pdfs/IAS/ias-stratdir-final-full.pdf> le 21 août 2008.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 36.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 37.

³⁶⁸ Santé et Services communautaires de T.-N.-L. (2007).

Programmes de soutien des parents

Les normes provinciales de soutien pendant la grossesse, à la naissance et durant les premiers jours après la naissance incluent la nécessité d'offrir des programmes d'enseignement du rôle parental surtout offerts par les centres de ressources familiales³⁶⁹. Ces centres sont subventionnés en vertu d'ententes conclues avec le gouvernement fédéral dans le cadre de la Prestation nationale pour enfants, du Programme de développement de la petite enfance ou du Programme d'action communautaire pour enfants de l'Agence de la santé publique du Canada³⁷⁰ (tous décrits plus en détail dans le corps du rapport).

Les programmes d'apprentissage du rôle parental sont également mentionnés comme prioritaires dans les normes de mise en œuvre de la *Family Services Act*, qui autrement met l'accent sur la protection et la sécurité des enfants³⁷¹.

Territoires du Nord-Ouest

Ministère(s) responsable(s)

Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi (MECE) est responsable de « l'élaboration des politiques, normes, programmes de soutien et programmes pédagogiques destinés aux enfants de la petite enfance à la fin de la 12^e année³⁷² ».

Cadre / stratégie

En 2001, le gouvernement des T. N.-O., a publié *Framework for Action – Early Childhood Development*³⁷³, qui confie la promotion de

³⁶⁹ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., *Education and Support Standards for Pregnancy, Birth and Early Parenting: Newfoundland and Labrador*, 2005, p. 5-8. Consulté à l'adresse http://www.health.gov.nl.ca/health/publications/newlifefseries/pdffiles/edsup_en.pdf le 21 août 2008.

³⁷⁰ CRRU (2007), « Newfoundland and Labrador », p. 13.

³⁷¹ Santé et Services communautaires de T.-N.-L., *Child, Youth and Family Services: Standards and Policy Manual*, 2007. Consulté à l'adresse http://www.health.gov.nl.ca/health/publications/pdffiles/child_youth_family_services_manual.pdf le 21 août 2008.

³⁷² Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T. N.-O. Consulté à l'adresse http://www.ece.gov.nt.ca/Divisions/Early_Childhood/index.htm le 29 juillet 2008.

³⁷³ Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi et ministère de la Santé et des Services sociaux des T. N.-O., *Framework for Action – Early Childhood Development*, mai 2001. Consulté à l'adresse

l'intégration des services d'éducation de la petite enfance au MECE, et au ministère de la Santé et des Services sociaux.

Il a créé quatre plans d'action : santé, sensibilisation au bien-être et prévention des risques; soutien des parents et des familles; développement de l'enfance – services de garde et d'éducation; soutien communautaire et renforcement des capacités.

Le gouvernement a voulu mettre l'accent sur les enfants, leur sain développement, la culture, les occasions d'enrichissement, la capacité sociale, l'intervention précoce et la responsabilité. Le premier principe interpelle les parents en tant que principaux fournisseurs de soins et éducateurs. L'accès équitable aux possibilités d'épanouissement que requièrent tous les enfants vivant dans les régions nordiques est considéré comme un élément important pour l'avenir du Nord.

Ce cadre, conjugué au plan décennal du MECE, continue de guider les investissements dans les programmes de développement de la petite enfance. (Description plus détaillée du plan ci-après.)

Accès / inclusion

Les obstacles financiers sont contournés en partie grâce au programme de développement de la petite enfance qui offre des subventions d'exploitation aux fournisseurs et accorde une aide financière aux parents à faible revenu qui sont sur le marché du travail ou étudient à temps plein³⁷⁴. Bien que seules les garderies agréées aient droit aux subventions d'exploitation, les parents qui optent pour des services de garderie non agréés bénéficient d'une aide financière, le gouvernement mettant l'accent sur le choix des parents.

Dans son plan décennal, lancé en 2005, le MECE s'est fixé comme premier objectif « d'asseoir l'apprentissage sur des bases solides³⁷⁵ ». Les actions prioritaires consistaient à : aider les collectivités à créer des programmes pour les enfants de la naissance à l'âge préscolaire; augmenter l'aide financière versée aux parents et aux fournisseurs de

<http://www.ece.gov.nt.ca/Publications/PDF%20Publications%20Files/Early%20Childhood/Framework%20for%20Action.pdf> le 29 juillet 2008.

³⁷⁴ Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T. N.-O., *Breaking Down the Barriers of Poverty and Promoting Self Reliance*, juillet 2007, p. 29. Consulté à l'adresse http://www.ece.gov.nt.ca/NEW_Items/Income%20Security%20-%20Breaking%20Down%20the%20Barriers%20of%20Poverty%20Promoting%20Self%20Reliance.pdf le 29 juillet 2008.

³⁷⁵ Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T. N.-O., *Building on Our Success: Strategic Plan 2005– 2015*, p. 28. Consulté à l'adresse http://www.ece.gov.nt.ca/PDF_File/Buildingonoursuccesses.pdf le 29 juillet 2008.

services de garderie; améliorer la surveillance de la qualité des programmes d'éducation des jeunes enfants; accroître le nombre de programmes et de places de garderie réglementées abordables; établir des lignes directrices sur l'élaboration et la mise en œuvre de divers programmes de développement de la petite enfance; améliorer la coordination des programmes et favoriser l'intégration et l'inclusion des enfants qui ont besoin d'une aide additionnelle dans les programmes de la petite enfance³⁷⁶.

Au cours de la même année, le gouvernement des T. N.-O. a indiqué que l'initiative Enfants en santé, programme conjoint du ministère de la Santé et des Services sociaux et du MECE lancé en 1997, visait à « procurer des fonds aux collectivités pour améliorer les programmes existants et les services offerts aux enfants âgés de 0 à 6 ans et leurs familles et/ou dispenser sur une base individuelle des services à des enfants ayant besoin d'un soutien intensif pour s'intégrer à un programme de la petite enfance en établissement³⁷⁷ ». Le gouvernement a également précisé qu'il avait commencé à offrir un programme d'apprentissage de la langue maternelle dans la langue de huit Premières nations en 2003-2004.

Niveaux de financement

Par le truchement de l'Initiative pour le développement de la petite enfance, le gouvernement fédéral s'est engagé à transférer des fonds en vue notamment de renforcer l'apprentissage des jeunes enfants. Le tableau ci-dessous indique l'affectation des fonds par habitant, selon les projections établies en 2005.

Tableau 10 – Fonds fédéraux versés aux T. N.-O. aux termes de l'Initiative pour le développement de la petite enfance³⁷⁸

Année	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Total
Financement	413 000 \$	556 000 \$	700 000 \$	705 000 \$	713 000 \$	3 086 mil.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 32.

³⁷⁷ Gouvernement des T. N.-O., *Rapport sur le développement de la petite enfance 2004/05*, 2006, p. 16. Consulté à l'adresse http://www.hlthss.gov.nt.ca/pdf/reports/children_and_youth/2006/french/2004_05_eed_report.pdf le 29 juillet 2008.

³⁷⁸ Gouvernement des T. N.-O., *Rapports annuels 2003-2004 – Développement de la petite enfance – Apprentissage et garde des jeunes enfants – Indicateurs du bien-être des jeunes enfants – Activités et dépenses*, p. 13. Consulté à l'adresse http://www.hlthss.gov.nt.ca/pdf/reports/children_and_youth/2004/french/ecd_initiative_annual_reports_2003_2004.pdf le 30 juillet 2008.

Conformément au Cadre multilatéral, signé en 2003, le gouvernement fédéral a transféré des fonds aux provinces et territoires au prorata de la population pour soutenir leurs investissements dans des programmes et services d'apprentissage et de garde d'enfants. En 2004, le gouvernement des T. N.-O. a établi les projections indiquées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 11 – Fonds fédéraux versés aux T. N.-O. aux termes du Cadre multilatéral³⁷⁹

Année	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Total
Financement	30 000 \$	100 000 \$	200 000 \$	400 000 \$	500 000 \$	1 230 mil.

Voici la ventilation des dépenses des gouvernements territoriaux : augmentation du budget des programmes de développement de la petite enfance en avril 2002, qui passe à 1,5 million de dollars³⁸⁰; deux millions de dollars en 2004 pour le soutien aux familles et à la garde d'enfants³⁸¹, somme qui passe à 2,5 millions de dollars l'année suivante³⁸², puis à 3,5 millions de dollars dans le budget de 2008 pour l'exercice 2008-2009³⁸³. (Ventilation de ces sommes donnée plus loin.) Le tableau ci-dessous illustre l'augmentation du nombre de fournisseurs et de places de garderie.

Dans son dernier budget, le gouvernement territorial a annoncé une bonification d'un million de dollars au cours de l'exercice pour « l'amélioration de la qualité des programmes destinés à la petite enfance³⁸⁴ » et afin de recruter plus de personnel et d'élargir les programmes d'apprentissage de la langue maternelle pour les enfants des Premières nations.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 14.

³⁸⁰ *Rapports annuels 2003-2004*, p. 3.

³⁸¹ *Rapport sur le développement de la petite enfance en 2004/05*, p. 13.

³⁸² Gouvernement des T. N.-O., *Rapport sur le développement de la petite enfance – 2005/2006*, p. 14. Consulté à l'adresse http://www.hlthss.gov.nt.ca/pdf/reports/children_and_youth/2007/french/early_childhood_development_report_2005_2006.pdf le 30 juillet 2008.

³⁸³ Gouvernement des T. N.-O., *Discours du budget 2008-2009*, p. 9. Consulté à l'adresse

<http://www.fin.gov.nt.ca/Documents/Discours%20du%20Budget%20et%20documents%20du%20budget.pdf> le 29 juillet 2008.

³⁸⁴ *Discours du budget 2008-2009*, p. 9.

Tableau 12 – Augmentation du nombre de fournisseurs et de places de garderie³⁸⁵

Année	2001	2003	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008
Nombre de fournisseurs	76	80	81	99	103	110	117
Nombre de places	1252	1269	1219	1403	1525	1703	1768

Caractéristiques des programmes

Des organismes sans but lucratif assurent les services de garderie par le truchement de CPE et de garderies à domicile. Tout fournisseur offrant des services à plus de quatre enfants, y compris les siens, doit être agréé. Comme nous l'avons indiqué plus haut, seules les garderies agréées (sans but lucratif) bénéficient d'une aide financière pour leur démarrage ou leur maintien, bien qu'il soit possible d'obtenir une aide financière pour payer une partie des frais liés aux services de garderie non réglementés.

Ressources humaines

Le gouvernement accorde une subvention au collège Aurora pour son programme de certificat en éducation de la petite enfance, dont le nombre d'inscriptions augmente. Le plan décennal du MECE, aux termes de ses objectifs d'apprentissage, a répertorié de nombreuses initiatives de recrutement, de formation et de fidélisation du personnel des garderies. Une des priorités consiste à « accroître les compétences des éducateurs de la petite enfance » en offrant notamment des cours de perfectionnement et de formation aux éducateurs dans le cadre de son programme de certificat; en resserrant les critères d'obtention du certificat; en offrant des cours de perfectionnement professionnel au personnel de première ligne donnés par des spécialistes³⁸⁶.

Programmes de soutien des parents

Les parents bénéficient des services du programme de visites à domicile, qui fait partie du programme Familles en santé, ainsi que du programme d'alphabétisation, qui vise à améliorer l'alphabétisation intergénérationnelle et l'apprentissage du rôle parental.

³⁸⁵ Les données proviennent des rapports annuels sur le développement de la petite enfance consultés à l'adresse <http://www.hlthss.gov.nt.ca/french/publications/reports.asp>, sauf les données de 2003, 2006-2007 et 2007-2008, qui proviennent de la correspondance privée de Gillian Moir, consultante en garde d'enfants, gouvernement des T. N.-O., datée du 29 juillet 2008.

³⁸⁶ *Building on Our Success*, p. 32-33.

Recherche / données

Le plan décennal du ministère prévoit une surveillance améliorée et un cadre d'évaluation pour les programmes d'apprentissage de la petite enfance³⁸⁷. Les indicateurs spécifiques que l'on propose comprennent l'indice du développement de la petite enfance³⁸⁸.

Nouvelle-Écosse

Ministère(s) responsable(s)

La responsabilité première du développement de la petite enfance incombe au ministère des Services communautaires. Une nouvelle section, Services à la famille et à la jeunesse, a été créée en 2007 pour diriger le programme interministériel décrit plus en détail ci-après³⁸⁹. Outre les initiatives du ministère de l'Éducation décrites plus loin, le ministère de la Promotion et de la Protection de la santé a nommé un coordonnateur du développement de la petite enfance.

Liens avec l'éducation

En 2008, le ministère de l'Éducation a créé le poste de coordonnateur du développement de la petite enfance dont le titulaire assurerait le lien avec les autres ministères responsables des jeunes enfants. La création du poste a montré « l'intérêt du ministère pour l'amarrage des programmes scolaires et communautaires qui ciblent les jeunes enfants et leurs parents³⁹⁰ ».

Programme pédagogique

La Nouvelle-Écosse n'a pas de programme pédagogique provincial axé sur l'éducation de la petite enfance. Le ministère de l'Éducation approuve le programme des établissements postsecondaires, y compris le programme de formation des éducateurs de la petite enfance.

³⁸⁷ *Building on Our Success*, p. 32.

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 90.

³⁸⁹ Sauf indication contraire, les renseignements sur la Nouvelle-Écosse proviennent du document *Nova Scotia [NS]: Recent Developments in Child Care and Other Early Childhood Education and Care Services - 2006/07 & 2007/08*, joint à un courriel de Kerry Deagle, analyste principal des politiques, Unité des initiatives sociales fédérales-provinciales, ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, daté du 27 mai 2008.

³⁹⁰ *Ibid.*

Cadre / stratégie

Le plan décennal de la Nouvelle-Écosse, approuvé en 2006 et doté d'un budget de 130 millions de dollars, prévoit la création de 1 000 places de plus dans les garderies agréées et l'expansion des subventions de fonctionnement afin d'en faire profiter 550 parents à faible revenu de plus³⁹¹. Le gouvernement a aussi annoncé récemment des dépenses de 200 millions de dollars³⁹² et la création de 500 des 1 000 places promises d'ici la fin de 2008.

Dans le document *Our Kids Are Worth It: Strategy for Children and Youth*, rendu public en décembre 2007, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a promis d'établir des bases solides pour les enfants et les jeunes, ce qui comprend la réduction de la pauvreté, la mise en place d'un plan d'éducation et de garde des jeunes enfants (déjà en place, comme indiqué plus haut) et la création de centres de ressources familiales³⁹³.

En décembre 2007, le gouvernement a créé le Groupe de travail sur la réduction de la pauvreté. Dans son rapport, remis en juin 2008, le Groupe de travail a formulé quatre recommandations liées directement au développement et à l'éducation de la petite enfance : aider davantage les familles durant les années de la petite enfance et favoriser l'épanouissement de l'enfant; assouplir les services de garde en créant des places de garderie transférables afin de répondre aux besoins des travailleurs par quart et saisonniers; poursuivre la création de places pour les nourrissons et les enfants ayant des besoins particuliers; préconiser l'adoption d'une stratégie nationale sur la garde d'enfants qui reconnaîtrait la nécessité de « services de garderie de qualité, universels, accessibles et adaptés aux besoins des enfants³⁹⁴ ». Le comité interministériel sur la Stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement a tenu sa première réunion en juillet afin

³⁹¹ Ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, *Early Learning & Child Care Plan*, mai 2006. Consulté à l'adresse http://www.gov.ns.ca/coms/families/provider/documents/ELCC_Plan.pdf le 6 août 2008.

³⁹² Ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, *Education Funding for Nova Scotia Child Care Workers*, communiqué, 8 juillet 2008. Consulté à l'adresse <http://www.gov.ns.ca/news/details.asp?id=20080708002> le 6 août 2008.

³⁹³ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, *Our Kids Are Worth It: Strategy for Children and Youth*, 2007, p. 7.

³⁹⁴ Groupe de travail sur la réduction de la pauvreté, *Report of the Poverty Reduction Working Group*, 30 juin 2008, p. 36. Consulté à l'adresse http://www.gov.ns.ca/coms/specials/poverty/documents/Poverty_Reduction_Working_Group_Report.pdf le 6 août 2008.

d'élaborer une stratégie de réduction de la pauvreté, attendue en 2009, qui tiendra compte des recommandations du Groupe de travail.

Accès / inclusion

Le gouvernement s'est attaqué à la question de l'abordabilité en bonifiant le programme de subventions des services de garde d'enfants le 1^{er} avril 2008. Il a en effet réduit les frais payés par les parents, haussé le plafond de la valeur des avoirs d'une famille réclamant une aide financière et élargi l'échelle d'admissibilité des revenus. Quelque 3 350 subventions permettent à des enfants de participer à des programmes de garde agréés. Le gouvernement prévoit subventionner la création de 300 places de plus au cours des deux prochaines années.

Un nouveau programme de subventions à la garde d'enfants a été lancé en avril 2008 en vue d'assurer « une source stable de fonds pour la création ou l'amélioration de programmes inclusifs destinés aux enfants qui ont des besoins particuliers³⁹⁵ ». Tous les fournisseurs agréés – en garderie ou en milieu familial – peuvent s'en prévaloir. Le programme est doté d'un budget d'environ 3,1 millions de dollars en 2008-2009.

Le gouvernement offre aussi un programme d'intervention précoce « pour venir en aide aux familles avec des enfants ayant des besoins particuliers, de la naissance à l'âge scolaire³⁹⁶ ». Les services de consultation, d'information et de soutien visent à répondre aux besoins particuliers de l'enfant et de la famille, l'objectif étant de trouver des solutions innovatrices et d'obtenir des résultats positifs pour ces enfants.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse est également un des partenaires d'un forum tripartite – les deux autres étant le gouvernement fédéral et les Micmacs. Le Comité de l'éducation s'est notamment fixé comme objectif en 2007-2008 de favoriser le développement de la petite enfance dans les collectivités micmaques³⁹⁷. Le Forum a également un Sous-comité des services de

³⁹⁵ Deagle (2008).

³⁹⁶ Ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, *Early Intervention Program Information*. Consulté à l'adresse <http://www.gov.ns.ca/coms/families/childcare/EarlyInterventionPrograms.html> le 6 août 2008.

³⁹⁷ Forum tripartite Mi'kmaq–Nouvelle-Écosse-Canada, *Education Committee*. Consulté à l'adresse <http://www.tripartiteforum.com/committees/education.php> le 6 août 2008.

garde d'enfants et de l'agrément, qui est responsable de l'élaboration de services de garderie dans les réserves dans le cadre de l'initiative des services de garde d'enfants des Premières nations et des Inuits³⁹⁸. En 2006, on comptait 13 garderies offrant 248 places dans les réserves.

Les familles et fournisseurs francophones ont accès à des services de soutien en français pour le développement de la petite enfance, dont les bureaux, répartis dans différentes régions de la province, mettent les ressources et les outils nécessaires à la disposition des fournisseurs, des familles et d'autres intervenants.

Niveaux de financement

Comme indiqué plus haut, la Nouvelle-Écosse prévoit créer 1 000 nouvelles places de garderie agréées.

En 2007-2008, le gouvernement a versé une subvention ponctuelle aux centres de la petite enfance et aux garderies en milieu familial pour l'aménagement ou l'amélioration d'aires de jeu en plein air (conformément aux recommandations de l'OCDE). Les garderies agréées étaient également admissibles à une subvention ponctuelle pour l'amélioration des programmes existants.

Tous les fournisseurs agréés étaient admissibles à deux types de prêts : des prêts d'expansion ou de remplacement d'installations et des prêts de réparation ou de restauration. Enfin, ils ont aussi accès un programme permanent de subvention de fonctionnement qui couvre leurs frais généraux de fonctionnement.

Caractéristiques des programmes

Les centres de la petite enfance offrent des services de garderie agréés à temps plein ou à temps partiel aux nourrissons, aux bambins, aux enfants d'âge préscolaire et aux écoliers de 12 ans ou moins.

Le Programme de garderie en milieu familial permet aux parents d'avoir accès à des services en milieu familial qui sont soumis à certains contrôles. S'appuyant sur l'adhésion volontaire, il vise à réduire l'isolement des fournisseurs, à les appuyer et à leur permettre d'améliorer leurs services. L'objectif est d'assurer un environnement sain, sécuritaire et adapté aux besoins des jeunes enfants confiés à des services de garde en milieu familial partout en Nouvelle-Écosse.

³⁹⁸ Martha Friendly, Jane Beach, Carolyn Ferns, Michelle Turiano, *ECE in Canada 2006*, 7^e édition, Childcare Resource and Research Unit (CRRU), juin 2007, p. 37.

Les agences de garde d'enfants en milieu familial, agréées par la province, approuvent, supervisent et appuient les fournisseurs qui accueillent des enfants chez eux. Chaque agence doit recruter une conseillère ayant pour responsabilité de rendre visite aux fournisseurs et de travailler avec eux « afin de favoriser la création d'un environnement sain et l'épanouissement des enfants ». On s'attend à ce que les garderies à domicile offrent des horaires souples et une plus grande accessibilité aux services de garde en milieu rural.

Il est également possible d'offrir des services de garderie non agréés à des groupes d'au plus six enfants âgés de 5 ans ou moins ou à des groupes de huit enfants d'âge scolaire, y compris les enfants du fournisseur des services.

Les enfants qui ont 5 ans avant la fin de l'année civile peuvent être inscrits à l'école primaire.

Ressources humaines

La campagne de recrutement et de fidélisation lancée il y a deux ans a pour objet « d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies qui inciteront les gens à poursuivre des études dans le domaine de la petite enfance et à fidéliser le personnel actuel³⁹⁹ ».

Conformément à cette stratégie, le gouvernement a créé le Programme de formation d'éducateurs de la petite enfance en avril 2008 « pour accroître la capacité des garderies à recruter et à fidéliser le personnel en aidant financièrement les personnes désirant faire carrière dans le secteur de l'éducation de la petite enfance⁴⁰⁰ ». Le programme dispose d'un budget d'environ 500 000 \$ en 2008-2009, ce qui comprend le remboursement des prêts étudiants jusqu'à concurrence de 5 000 \$ par année en échange d'un engagement à travailler dans une garderie agréée.

Également en vertu de cette stratégie, le gouvernement a récemment annoncé la création d'un programme d'éducation qui prévoit le remboursement des frais de cours en éducation de la petite enfance

³⁹⁹ Ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, *Recruitment & Retention of Child Care Staff*. Consulté à l'adresse <http://www.gov.ns.ca/coms/families/provider/RecruitmentRetention.html> le 6 août 2008.

⁴⁰⁰ Deagle (2008).

suivis à temps partiel par le personnel à temps plein des garderies agréées ou des agences de garde d'enfants en milieu familial⁴⁰¹.

De plus, dans le cadre de l'initiative de formation d'éducateurs de la petite enfance, lancée en 2002, les établissements d'enseignement ont reçu des subventions pour « leurs programmes de perfectionnement des éducateurs de la petite enfance qui travaillent actuellement dans le domaine de la garde d'enfants, de l'intervention précoce, des services de garderie en milieu familial, des centres de ressources familiales et d'autres domaines connexes⁴⁰² ». Cette initiative a également permis de financer l'élaboration d'une version en ligne du programme de bourses et d'études menant au diplôme en éducation de la petite enfance.

La subvention de stabilisation accordée aux employés des garderies agréées de journée complète pour compléter leur revenu a été bonifiée en 2007-2008. Elle a accordé aux titulaires d'un diplôme en éducation de la petite enfance une augmentation salariale de 500 \$, au personnel possédant une expérience équivalente une augmentation de 200 \$ et au personnel n'ayant aucune formation ou qu'une formation minimale une augmentation de 100 \$. Le budget de ce programme de subventions était de 4,5 millions de dollars en 2007-2008.

De plus, le programme des subventions de fonctionnement mentionné plus haut a notamment pour objet de subventionner les salaires et les avantages sociaux et de favoriser le recrutement et la fidélisation du personnel dans les garderies agréées.

Programmes de soutien des parents

Trois projets pilotes, inclus dans la stratégie, s'adressent aux enfants et à la jeunesse : un programme d'enseignement du rôle parental, projet de visites au domicile des familles ayant besoin de soutien additionnel jusqu'à ce que l'enfant ait 16 ans; un projet de services intégrés s'appuyant sur l'expertise et les services des ministères de l'Éducation, de la Justice, de la Santé mentale et des Services

⁴⁰¹ Ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse (2008), *Education Funding*.

⁴⁰² Ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, *Nova Scotia's Early Childhood Development Initiative & Multilateral Framework on Early Learning & Child Care Annual Report 2003 – 2004*, février 2005, p. 26. Consulté à l'adresse http://www.gov.ns.ca/coms/families/documents/ECD_Annual_Report.pdf le 6 août 2008.

communautaires; un projet « d'intervention extrascolaire s'adressant aux enfants et aux jeunes vulnérables⁴⁰³ ».

Le gouvernement subventionne également plus de 40 centres de ressources familiales qui offrent plus de 750 programmes à l'échelle provinciale. Leurs services comprennent l'éducation des parents et des employés des garderies⁴⁰⁴.

Le ministère de la Promotion et de la Protection de la santé administre un programme de visites à domicile. L'aide financière, provenant de l'Initiative pour le développement de la petite enfance du gouvernement fédéral, permet aux services de la santé publique d'effectuer des visites au domicile des familles qui ont de la difficulté dans les trois premières années de vie de leur enfant. Selon la documentation, le programme « favorise le sain développement de l'enfant, le renforcement des compétences et de la capacité parentales, l'amélioration de l'interaction parent-enfant et la mise en contact des familles avec les ressources communautaires en répertoriant les familles en difficulté et en leur rendant visite régulièrement au cours des trois premières années de la vie de leur enfant⁴⁰⁵ ». Le programme est offert à l'échelle de la province, et près de 600 familles y étaient inscrites en mai 2008.

Nunavut

Ministère(s) responsable(s)

La responsabilité première du développement de la petite enfance au Nunavut incombe au ministère de l'Éducation.

Liens avec l'éducation

Outre cette responsabilité, le ministère de l'Éducation appuie le programme Promesse aux enfants et aux jeunes, qui relie entre eux les quatre ministères responsables de l'enfance et de la jeunesse : Éducation; Santé et Services sociaux; Justice; Culture, Langue, Aînés et Jeunesse. L'objectif de ce programme consiste à « rationaliser les politiques, programmes et services gouvernementaux ciblant les

⁴⁰³ Deagle (2008).

⁴⁰⁴ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse (2007), p. 21.

⁴⁰⁵ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, *Programs and Services for Children Youth, and Families*, juin 2007. Consulté à l'adresse http://www.gov.ns.ca/coms/families/documents/cyf_resources.pdf le 6 août 2008.

enfants et les jeunes⁴⁰⁶ ». L'art d'être parent et le développement de la petite enfance font partie des quatre priorités fixées pour 2005-2006.

Selon un rapport récent produit pour Inuit Tapiriit Kanatami (ITK), la « tendance » est à l'intégration de l'éducation et des services de garderie.

Cadre / stratégie

Le Nunavut s'emploie à mettre en place un système intégré de prestation des services comportant les cinq priorités suivantes, considérées comme essentielles à l'élaboration d'une approche globale du développement de la petite enfance au Nunavut : un programme complet de visites à domicile; un système de garde stable et amélioré; le soutien accru des parents et des familles, surtout les parents dont les enfants ont des besoins particuliers; la coordination des programmes axés sur la culture et la langue inuites par le truchement, entre autres, de programmes de renaissance de la langue et de programmes d'aide préscolaire; le dépistage précoce et l'identification des troubles de développement en vue d'une intervention rapide⁴⁰⁷.

Dans le cadre du programme Promesse aux enfants et aux jeunes, le gouvernement a élaboré un plan de travail qui « met également de l'avant une stratégie quinquennale en matière de programmes et de services destinés aux enfants et aux jeunes qui vise à évaluer les ressources actuelles, à déterminer les besoins, à identifier les sources de financement, à examiner les lacunes et les obstacles existants et à étudier les mesures à prendre pour rehausser l'efficacité des programmes communautaires⁴⁰⁸ ».

⁴⁰⁶ Canadian School Health Knowledge Network, « School Nutrition Policies », *Knowledge Matters*, vol. 1, n° 10, 2007. Consulté à l'adresse http://www.safehealthyschools.org/shreport_apr9.pdf le 29 juillet 2008.

⁴⁰⁷ Ministère de l'Éducation du Nunavut, *Développement de la petite enfance au Nunavut – Mise à jour 2004-2007 et Apprentissage et garde des jeunes enfants – Mise à jour 2004-2007*, 2007.

Consulté à l'adresse <http://www.gov.nu.ca/education/fr/pubdoc/2004-2007%20-%20French%20-%20ECD%20Update%20Report.pdf> le 15 août 2008.

⁴⁰⁸ Ministère de l'Éducation et ministère de la Santé et des Services sociaux du Nunavut, *Développement de la petite enfance – Rapport de mise à jour 2003-2004 – Apprentissage et garde des jeunes enfants – Rapport de mise à jour 2003-2004*, 2004, p. 13. Consulté à l'adresse http://www.gov.nu.ca/education/fr/pubdoc/ECD_UpRep_0304_fr.pdf le 15 août 2008.

Programme pédagogique

Un comité d'aînés participe à l'élaboration d'un programme éducatif pour la maternelle en vue de s'assurer « qu'il reflète l'enseignement et l'apprentissage traditionnels et qu'il tient compte de l'importance de l'élément linguistique et culturel fondé sur les valeurs et les croyances inuit⁴⁰⁹ ».

Accès / inclusion

Le Programme de subvention pour garderie s'adresse aux parents de 18 ans ou plus qui sont sur le marché du travail ou aux études; en 2005, la subvention allait de 500 \$ par mois pour les garderies non agréées à 600 \$ pour les garderies en milieu familial agréées et 700 \$ pour les centres agréés⁴¹⁰. Il existe un autre programme de subvention, Retour au travail, pour les parents de 17 ans ou moins.

Quant aux enfants ayant des besoins particuliers et qui requièrent un soutien intensif, ils bénéficient individuellement de services de soutien sous forme d'une aide financière pour la garde et pour des mesures leur permettant de participer aux programmes de garde en établissement. Le financement provient de l'initiative Enfants en santé, décrite plus en détail ci-après⁴¹¹.

Les jeunes parents qui désirent terminer leurs études secondaires peuvent obtenir de l'aide dans le cadre du programme Retour au travail, qui subventionne les parents de moins de 18 ans dont les enfants fréquentent une garderie agréée⁴¹².

Niveaux de financement

Le ministère de l'Éducation subventionne le démarrage et le fonctionnement annuel des garderies agréées sans but lucratif et les garderies de type familial.

Un accord relatif au développement des ressources humaines inuites a été signé en novembre 2007. À ce moment-là, le ministre de RHDSC, Monte Solberg, s'est engagé à créer et à maintenir « des places de

⁴⁰⁹ Ministère de l'Éducation du Nunavut (2007), p. 20.

⁴¹⁰ Ministère de l'Éducation du Nunavut, *Subvention pour garderie*, 2005, p. 2.

Consulté à l'adresse

http://www.gov.nu.ca/education/fr/is/pdf/Day_Care_subsid_05.pdf le 29 juillet 2008.

⁴¹¹ Ministère de l'Éducation du Nunavut, *Programme d'éducation de la petite enfance*.

Consulté à l'adresse <http://www.gov.nu.ca/education/fr/echild/index.htm> le 15 août 2008.

⁴¹² Ministère de l'Éducation du Nunavut (2005), p. 1.

garderie dans le cadre de l'Initiative de services de garde pour les Premières nations et les Inuits⁴¹³ ».

Le gouvernement du Nunavut subventionne également l'initiative Enfants en santé ayant pour objectif de veiller à ce que des « parents en santé donnent naissance à des enfants en santé qui pourront grandir dans des familles unies et fortes au sein de collectivités compatissantes ». Il subventionne des initiatives communautaires « ciblant l'amélioration ou l'élaboration de services et de programmes d'intervention auprès d'enfants âgés de 0 à 6 ans et de leurs familles⁴¹⁴ ».

Programmes de soutien des parents

L'enseignement de l'art d'être parent et le développement de la petite enfance sont deux des quatre priorités que le comité interministériel a établies pour 2005-2006⁴¹⁵. Il respectait ainsi la volonté, exprimée par les femmes inuites, de mettre l'accent sur le rôle parental et les programmes destinés aux parents dans des documents d'orientation traitant du renforcement des familles inuites⁴¹⁶.

Lorsqu'un parent demande l'aide du ministère de la Santé et des Services sociaux, un intervenant en protection de l'enfance peut évaluer les besoins de l'enfant et de la famille et s'entendre avec le parent pour qu'il puisse se prévaloir de certains services, y compris des programmes d'éducation parentale⁴¹⁷.

⁴¹³ « Le ministre Solberg discute avec M^{me} Mary Simon, présidente d'Inuit Tapiriit Kanatami, après la signature de l'Accord relatif au développement des ressources humaines inuites », 26 novembre 2007. Consulté à l'adresse <http://www.montesolberg.ca/FR/3101/63541> le 15 août 2008.

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ Ministère de l'Éducation du Nunavut (2007), p. 19-20.

⁴¹⁶ Pauktuutit Inuit Women of Canada, « Strengthening Families - Midwifery, ECD, FASD ». Mémoire préparé dans le cadre du Sommet national des femmes autochtones – *Strong Women, Strong Communities*, juin 2007. Consulté à l'adresse <http://www.laa.gov.nl.ca/laa/naws/pdf/NAWSIssuePaperFamilies.pdf> le 15 août 2008.

⁴¹⁷ Pamela Gough, « Le système de protection de la jeunesse du Nunavut », Centres d'excellence pour le bien-être des enfants : La protection et le bien-être des enfants, 2007, p. 4. Consulté à l'adresse <http://www.cecw-cepb.ca/files/file/fr/NUchildwelfaresystem55F.pdf> le 15 août 2008.

Ontario

Ministère(s) responsable(s)

En 2003, le gouvernement a créé le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (MSEJ) afin de regrouper « les programmes destinés aux enfants et aux jeunes qui relevaient du ministère des Services sociaux et communautaires, du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels⁴¹⁸ ». Le MSEJ finance ou fournit des services de dépistage précoce et d'intervention pour les jeunes enfants et leurs familles; des services de garde d'enfants agréés; des services d'intervention comportementale intensifs et de relève pour les enfants ayant des besoins particuliers, y compris l'autisme⁴¹⁹.

Liens avec l'éducation

Le gouvernement de l'Ontario a mis en place deux grandes stratégies pour permettre aux enfants et aux jeunes de réaliser leur plein potentiel. Le ministère de l'Éducation est un « partenaire clé » dans l'une d'elles, l'initiative Meilleur départ, ainsi qu'en tant que membre du Groupe d'experts qui a créé le nouveau Cadre pédagogique pour l'apprentissage des jeunes enfants⁴²⁰. L'initiative et le cadre stratégique sont décrits plus en détail ci-après.

En outre, l'initiative Meilleur départ s'appuie sur la politique qui consiste à établir les services de garderie dans les écoles⁴²¹. L'initiative a permis de créer plus de 22 000 places de garderie. Un programme de subventions permet de continuer de créer des places de garderie et d'offrir d'autres programmes de soutien dans les nouvelles écoles. Le gouvernement de l'Ontario a respecté sa promesse électorale de novembre 2007 en nommant un conseiller en apprentissage préscolaire et en allouant des fonds pour un programme

⁴¹⁸ Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario (MSEJ), *Réaliser le potentiel de nos enfants, de nos jeunes et de notre avenir – Cadre stratégique 2008-2012 du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse*, 2008, p. 2. Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/graphics/244265.pdf> le 6 août 2008.

⁴¹⁹ *Ibid.*

⁴²⁰ Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, « Pédagogie, politique, qualité – Pour une vision communautaire des services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada », 2007.

⁴²¹ MSEJ de l'Ontario, « Schools First Policy and Best Start », p. 1. Consulté à l'adresse <http://www.region.peel.on.ca/childcar/best-start/pdfs/reg-infracstructure/app-c-schools-first-policy.pdf> le 7 juillet 2008.

d'apprentissage destiné aux enfants de 4 et 5 ans, à compter de 2010⁴²².

Cadre / stratégie

Comme indiqué plus haut, deux stratégies incluent des éléments liés au développement et à la garde des jeunes enfants : un cadre stratégique de quatre ans pour le MSEJ, lancé au printemps 2008, et l'initiative Meilleur départ, assortie d'une stratégie décennale, lancée en 2004.

En lançant l'initiative Meilleur départ, le gouvernement de l'Ontario a « mis en place une stratégie globale et ambitieuse d'apprentissage et de garde des jeunes enfants en faisant appel à la concertation des divers ministères pour s'attaquer aux facteurs qui placent les jeunes enfants dans des situations à risque et créer des collectivités qui appuient le sain développement des jeunes enfants et leur apprentissage⁴²³ ». L'initiative met l'accent sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants ainsi que sur le développement sain au cours des premières années de la vie de l'enfant⁴²⁴. Elle fait intervenir des partenaires communautaires, dont les conseils scolaires, les bureaux de santé publique, les municipalités et les fournisseurs de services de garde d'enfants et de services à l'enfance⁴²⁵.

Le plan stratégique du ministère s'appuie sur les grands principes de base, soit des services qui sont axés sur l'enfant et la famille; axés sur la collectivité et situés dans la collectivité; axés sur les points forts; intégrés et fondés sur la collaboration; adaptés au stade de développement personnel et personnalisés; axés sur l'inclusion sociale; fondés sur les données probantes; axés sur les résultats; de portée générale⁴²⁶. Plusieurs de ces principes rejoignent les principes et les recommandations de l'OCDE.

⁴²² Cabinet du premier ministre de l'Ontario, « Le gouvernement McGuinty progresse dans son projet d'un apprentissage à temps plein pour les enfants de quatre et cinq ans », communiqué, 27 novembre 2007. Consulté à l'adresse <http://www.premier.gov.on.ca/news/Product.asp?ProductID=1782&Lang=FR> le 15 juillet 2008.

⁴²³ MSEJ de l'Ontario, « Introduction ». Consulté à l'adresse <http://webdox.msdsb.net/dox/Program%20Specific%20Information/Childrens%20Services/Best%20Start/What%20is%20Best%20Start.pdf> le 7 juillet 2008.

⁴²⁴ MSEJ de l'Ontario, « À propos de la stratégie ontarienne Meilleur départ ». Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/french/programs/beststart/index.html> le 6 août 2008.

⁴²⁵ *Ibid.*

⁴²⁶ MSEJ de l'Ontario (2008), p. 4.

Programme pédagogique

En 2006, un groupe d'étude sur l'apprentissage de la petite enfance, établi par le MSEJ de l'Ontario, a publié le document *L'apprentissage des jeunes enfants à la portée de tous dès aujourd'hui – Un cadre d'apprentissage pour les milieux de la petite enfance de l'Ontario*. Ce document se veut « un guide pour les programmes d'enseignement des milieux de la petite enfance de l'Ontario », y compris les garderies, les garderies réglementées à domicile, les jardins d'enfants, les maternelles, les programmes de ressources familiales, les centres d'éducation parentale et la quasi-totalité des établissements et des programmes liés au développement de la petite enfance. La participation à ces programmes est facultative⁴²⁷.

S'appuyant sur les travaux de recherche d'experts, le programme était fondé sur des principes qui incluent :

- le développement de la petite enfance comme fondement de l'apprentissage continu, du comportement et de la santé;
- l'importance des partenariats avec les familles et les collectivités;
- le respect de la diversité, de l'équité et de l'inclusion;
- un programme pédagogique favorisant l'apprentissage de la petite enfance;
- le jeu comme outil d'apprentissage de la petite enfance;
- des praticiens informés et à l'écoute des besoins de la petite enfance⁴²⁸.

Accès / inclusion

Des 35 000 nouvelles places de garderie créées de 2003-2004 à 2006-2007⁴²⁹, 325 adaptées aux besoins culturels des enfants autochtones vivant hors réserve⁴³⁰ ont été créées dans 14 collectivités⁴³¹.

En juillet 2008, le gouvernement de l'Ontario a annoncé qu'il subventionnerait les frais de garderie de quelque 3 000 enfants de plus grâce à un nouvel investissement de 25 millions de dollars. De cette

⁴²⁷ Groupe d'étude sur le programme d'apprentissage de la petite enfance Meilleur départ, *L'apprentissage des jeunes enfants à la portée de tous dès aujourd'hui – Un cadre d'apprentissage pour les milieux de la petite enfance de l'Ontario*, 2006.

Consulté à l'adresse http://www.gov.on.ca/children/graphics/stel02_183342.pdf le 6 août 2008.

⁴²⁸ *Ibid.*, p. 10-24.

⁴²⁹ MSEJ de l'Ontario, *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2008-2009*, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, p.17. Consulté à l'adresse

<http://www.gov.on.ca/children/graphics/247798.pdf> le 15 juillet 2008.

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ *Ibid.*, p. 31.

somme, 23 millions serviront à subventionner les garderies agréées. L'admissibilité est fonction du revenu familial net, c'est-à-dire qu'une famille gagnant moins de 20 000 \$ par année peut recevoir une pleine subvention pour la garde d'enfants, tandis que celle gagnant 40 000 \$ paiera 8 \$ par jour.

Les deux millions de dollars qui restent doivent servir au financement de nouvelles places de garderie dans les écoles de langue française⁴³².

Niveaux de financement

Plus de 35 000 nouvelles places de garderie ont été créées de 2003-2004 à 2006-2007⁴³³. En juillet 2007, le gouvernement provincial a annoncé le financement de 7 000 places agréées additionnelles⁴³⁴.

Caractéristiques des programmes

En Ontario, tous les fournisseurs de services de garde, y compris les garderies en milieu familial, doivent être agréés s'ils accueillent plus de cinq enfants de moins de 10 ans non apparentés⁴³⁵. Les garderies agréées incluent les centres de la petite enfance, les prématernelles, les garderies à temps plein et à horaire prolongé et les programmes extrascolaires⁴³⁶.

Les services de garderie sont subventionnés en partie par les administrations locales dont ils relèvent. Créés en 2000, 47 postes de gestionnaires des services municipaux regroupés et conseils d'administration de district des services sociaux « assurent la planification et la gestion de la prestation des services de garde d'enfants » à titre de gestionnaires du réseau de services au niveau local. Ils assument 20 p. 100 de certains coûts liés aux services de garde d'enfants (places subventionnées, subventions salariales, ressources pour les besoins particuliers et centres de documentation

⁴³² MSEJ de l'Ontario, « Accès accru à des services de garde d'enfants de qualité », communiqué, 9 juillet 2008. Consulté à l'adresse

<http://www.gov.on.ca/children/static/247854.html> le 15 juillet 2008.

⁴³³ MSEJ de l'Ontario, *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2008-2009, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse*, p.17. Consulté à l'adresse

<http://www.gov.on.ca/children/graphics/247798.pdf> le 15 juillet 2008.

⁴³⁴ MSEJ de l'Ontario, « Le gouvernement McGuinty renforce le système des services de garde d'enfants de l'Ontario », communiqué, 5 juillet 2007. Consulté à l'adresse http://www.gov.on.ca/children/french/news/releases/STEL02_186820.html le 15 juillet 2008.

⁴³⁵ MSEJ de l'Ontario, « Services de garde d'enfants agréés en Ontario ». Consulté à l'adresse <http://www.ontario.ca/ONT/portal51/licensedchildcare> le 15 juillet 2008.

⁴³⁶ *Ibid.*

ainsi que la moitié des frais d'administration). Ils doivent également exercer leurs fonctions conformément aux lois, règlements et politiques du gouvernement provincial⁴³⁷, et ils sont tenus de préparer et de soumettre un plan des services de garderie⁴³⁸ élaboré en collaboration avec les parents et d'autres intervenants du secteur communautaire⁴³⁹.

Le 27 novembre 2007, le premier ministre McGuinty a annoncé la nomination de M. Charles Pascal à titre de conseiller spécial pour l'apprentissage des jeunes enfants. M. Pascal est un expert de renom en éducation de la petite enfance. Au printemps 2009, il présentera au premier ministre un rapport assorti de recommandations sur la façon d'instaurer l'apprentissage à plein temps pour les enfants de 4 et 5 ans⁴⁴⁰.

Ressources humaines

En 2007, le gouvernement de l'Ontario a annoncé la création « du premier organisme de réglementation de son genre au Canada – l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance » afin de maintenir les normes de la pratique professionnelle chez les spécialistes des services de garde d'enfants⁴⁴¹ ». Entre autres fonctions, l'Ordre est chargé de fixer des normes en matière d'éthique et d'exercice de la profession « qui respectent la diversité et sont sensibles au multiculturalisme », d'établir les exigences en matière de qualifications professionnelles et d'instaurer un processus de

⁴³⁷ Gouvernement de l'Ontario, *Investissements de l'Ontario en matière de développement de la petite enfance et d'apprentissage et de garde de jeunes enfants : Rapport annuel 2005-2006*, p. 29.

⁴³⁸ Ville de Toronto, « 2005 – 2009 Child Care Service Plan », 2005, p. 1. Consulté à l'adresse <http://www.toronto.ca/children/pdf/splan05.pdf> le 15 juillet 2008.

⁴³⁹ Rianne Mahon et Jane Jenson, *Learning From Each Other: Early Learning and Child Care Experiences in Canadian Cities*, Ville de Toronto, 2006, p. 21. Consulté à l'adresse <http://www.toronto.ca/children/pdf/elresearchreport.pdf> le 3 juillet 2008.

⁴⁴⁰ Cabinet du premier ministre de l'Ontario, « Le gouvernement McGuinty progresse dans son projet d'un apprentissage à temps plein pour les enfants de quatre et cinq ans », communiqué, 27 novembre 2008. Consulté à l'adresse <http://www.premier.gov.on.ca/news/Product.asp?ProductID=1782&Lang=FR> le 17 septembre 2008.

⁴⁴¹ MSEJ de l'Ontario, « Le gouvernement McGuinty renforce les services de garde d'enfants de l'Ontario », communiqué, 5 juillet 2007. Consulté à l'adresse <http://ogov.newswire.ca/ontario/GPOF/2007/07/05/c4109.html?lmatch=&lang=f.html> le 15 juillet 2008.

traitement des plaintes du public⁴⁴². Le gouvernement subventionne également les cours de perfectionnement menant à un diplôme⁴⁴³.

En 2007-2008, le gouvernement de l'Ontario a aussi octroyé 24,8 millions de dollars au titre d'une augmentation salariale moyenne d'environ 3 p. 100 pour les quelque 30 000 professionnels de la garde d'enfants⁴⁴⁴, et deux millions pour améliorer l'accès à la formation des superviseurs et des directeurs des services de garde d'enfants⁴⁴⁵.

Programmes de soutien des parents

Une des réformes prioritaires du plan stratégique du ministère consiste à « renforcer les capacités familiales afin de favoriser un meilleur résultat⁴⁴⁶ ». Plus précisément, le Ministère reconnaît le rôle crucial que jouent les parents et les familles dans le développement de la résilience chez les enfants afin de « leur permettre d'offrir un milieu stimulant et optimal sur le plan du développement et leur donner la possibilité de relever les principaux défis⁴⁴⁷ ».

Les parents de jeunes enfants ont déjà accès aux services de soutien, souvent au même endroit que les services de garde d'enfants, dans les CPE de l'Ontario. Les programmes, offerts sans frais aux parents et aux responsables de jeunes enfants, incluent des programmes d'apprentissage et d'alphabétisation durant la petite enfance à l'intention des parents et de leurs enfants, des programmes offrant un soutien aux parents et aux personnes responsables des enfants à propos de tout aspect du développement de la petite enfance, des programmes à l'intention des nouveaux parents sur la grossesse et la formation au rôle parental, des liens vers d'autres programmes de développement de la petite enfance dans la collectivité et des activités

⁴⁴² MSEJ de l'Ontario, « Éducatrices et éducateurs de la petite enfance ». Consulté à l'adresse http://www.gov.on.ca/children/french/news/facts/STEL02_186841.html le 15 juillet 2008.

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ MSEJ de l'Ontario, *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2008-2009, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse*, p. 31. Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/graphics/247798.pdf> le 15 juillet 2008.

⁴⁴⁵ MSEJ de l'Ontario, « Stratégie meilleur départ de l'Ontario », document d'information, 5 juillet 2007. Consulté à l'adresse http://www.gov.on.ca/children/french/news/backgrounders/STEL02_186849.html le 15 juillet 2008.

⁴⁴⁶ MSEJ de l'Ontario, *Réaliser le potentiel de nos enfants, de nos jeunes et de notre avenir – ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, Cadre stratégique 2008-2012*, 2008, p. 12. Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/graphics/244265.pdf> le 15 juillet 2008.

⁴⁴⁷ *Ibid.*

de sensibilisation pour que tous les parents puissent participer aux activités du centre local de la petite enfance⁴⁴⁸. Plus de 103 centres à l'échelle de la province offrent des programmes locaux⁴⁴⁹.

Les parents de 16 à 21 ans qui reçoivent de l'aide sociale dans le cadre du programme Ontario au travail sont admissibles au programme EXPRESS (Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents⁴⁵⁰). La participation est obligatoire pour les parents de 16 et 17 ans et facultative pour ceux de 18 à 21 ans qui n'ont pas terminé leurs études secondaires. L'objectif consiste à aider les jeunes parents à terminer leurs études, à améliorer leurs compétences parentales et à se trouver un emploi.

Recherche / données

Une initiative qui permet de mesurer les résultats obtenus chez les enfants de 6 ans et moins en Ontario met l'accent sur la capacité d'apprentissage des enfants au moment où ils se préparent à entrer à l'école primaire.

En 2005-2006, le gouvernement de l'Ontario a versé une subvention au Centre d'études de l'enfant de l'Université McMaster pour qu'il poursuive l'élaboration et l'analyse de l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance (IMDPE)⁴⁵¹, et assure le soutien aux collectivités. Plus de 46 000 enfants de la maternelle ont participé à la collecte des données relatives à l'IMDPE. Au cours de la même année, le gouvernement provincial a également accordé son soutien à la formation du personnel local pour analyser et utiliser des données dans la planification de services destinés aux enfants⁴⁵².

⁴⁴⁸ « Qu'est-ce qu'un centre de développement de la petite enfance? », site Web du MSEJ. Consulté à l'adresse http://www.gov.on.ca/children/oeyc/fr/questions/STEL02_179691.html le 15 juillet 2008.

⁴⁴⁹ MSEJ de l'Ontario, *Document d'information sur le budget des dépenses et la planification axée sur les résultats 2008-2009, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse*, p. 8. Consulté à l'adresse <http://www.gov.on.ca/children/graphics/247798.pdf> le 15 juillet 2008.

⁴⁵⁰ Les renseignements au sujet de ce programme proviennent du document du gouvernement de l'Ontario, *Investissements de l'Ontario en matière de développement de la petite enfance et d'apprentissage et de garde de jeunes enfants : Rapport annuel : 2005-2006*, p. 16.

⁴⁵¹ Voir la section « Recherches et données » dans le corps du rapport pour plus de renseignements sur l'IMDPE.

⁴⁵² Gouvernement de l'Ontario, *Investissements de l'Ontario en matière de développement de la petite enfance et d'apprentissage et de garde de jeunes enfants : Rapport annuel : 2005-2006*, p. 24.

Île-du-Prince-Édouard

Ministère(s) responsable(s)

L'Unité des services à la petite enfance et tout le personnel ont intégré le nouveau ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, comme l'annonçait le discours du Trône en avril 2008⁴⁵³.

En novembre 2000, le gouvernement de l'Î.-P.-É. a communiqué sa Stratégie pour le développement sain de l'enfant, axée sur les enfants de la période prénatale aux premières années d'école. Cette stratégie a pour objectif d'améliorer la situation des enfants sous différents aspects : santé et sécurité, réussite de l'apprentissage, engagement social et responsabilité.

Le Conseil du premier ministre pour le développement sain de l'enfant a été constitué en novembre 2000. Son rôle est de conseiller le premier ministre sur les problèmes des jeunes enfants de la province, de tenir une réunion annuelle de réflexion sur l'enfance, de surveiller la mise en œuvre et la progression de la Stratégie pour le développement sain de l'enfant et de promouvoir la sensibilisation du public à l'importance de la petite enfance.

Un vaste groupe intersectoriel, le Secrétariat à l'enfance, a aussi été constitué à la même époque. Composé de représentants des collectivités et du gouvernement, il sert de voix collective dans le but d'améliorer la situation des enfants.

Le principal ministère responsable de la Stratégie pour le développement sain de l'enfant est le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, qui est associé à d'autres ministères, tels que : Services sociaux et Aînés; Bureau du procureur général; Collectivités, Affaires culturelles et Travail; Environnement, Énergie et Forêts; et Santé.

Liens avec l'éducation

Comme mentionné ci-dessus, l'éducation et la garde des jeunes enfants relèvent d'un ministère chargé à la fois de l'apprentissage préscolaire et de l'éducation.

⁴⁵³ Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.), « Discours du Trône », 4 avril 2008. Consulté à l'adresse http://www.assembly.pe.ca/speech/2007/f_index.php le 18 août 2008.

Cadre / stratégie

Dès 2000, le gouvernement de la province a réuni plusieurs ministères et des spécialistes indépendants afin de mettre au point la Stratégie pour le développement sain de l'enfant, illustrée ci-dessous.

Figure 9 – Modèle stratégique de l'Î.-P.-É.

Vision et valeurs		
<p>Principes directeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • partenariats communautaires • mélange systématique des programmes • prévention et intervention précoce • fondé sur les travaux de recherche actuels • délocalisé par le truchement de partenariats • de la grossesse à l'âge scolaire 	<p>Développement sain de l'enfant</p>	<p>Preuve</p> <ul style="list-style-type: none"> • consultations • recherche actuelle • rapports antérieurs
<p>Conditions habilitantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • revenu suffisant • bonne présence parentale • soutien communautaire • sensibilisation de la population • bonne politique de santé publique 		<p>Évaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> • mesure et surveillance • résultats chez l'enfant
<p>Orientations stratégiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • favorise des rapports sains et sécuritaires • minimise les risques connus • profite des occasions propices à l'apprentissage • appuie une intervention précoce 		<p>Domaines d'action clés</p> <ul style="list-style-type: none"> • buts • objectifs • mesures recommandées • pratiques exemplaires

Accès / inclusion⁴⁵⁴

Il y a, dans la province, six centres francophones de la petite enfance qui offrent des services d'apprentissage et de garde aux jeunes enfants francophones et leur famille.

Un programme d'aide préscolaire aux Autochtones a été établi au printemps 2008 à Charlottetown pour offrir des services de développement de la petite enfance aux Autochtones de l'extérieur des réserves.

Un programme de subvention aux services de garde assure l'accessibilité des services. Administré par le ministère des Services sociaux et des Aînés, il s'adresse aux familles à revenu faible et moyen qui paient pour la garde d'enfants. La subvention est offerte aux familles qui montrent qu'elles ont besoin de services de garde; elle couvre la totalité ou une partie des frais, d'après le revenu net annuel de la famille et la taille de la famille et sur la base des seuils de revenu. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les seuils de revenu ont été augmentés en avril 2007 pour permettre à un plus grand nombre de familles de toucher la subvention.

En 2006-2007, la subvention aux services de garde a profité à plus de 2 200 enfants et 1 400 familles⁴⁵⁵. Trente-six pour cent des enfants inscrits à des garderies agréées de la province bénéficient de cette subvention.

Figure 10 – Seuils de revenu ouvrant droit à la subvention aux services de garde à l'Î.-P.-É.⁴⁵⁶

	Anciens seuils de revenu	Nouveaux seuils de revenu, 1 ^{er} avril 2007
Un parent, un enfant	13 400 \$ – 25 440 \$	15 400 \$ – 27 440 \$
Deux parents, deux enfants	19 200 \$ – 51 040 \$	21 200 \$ – 53 040 \$

⁴⁵⁴ Sauf indication contraire, l'information sur les programmes de l'Î.-P.-É. a été fournie par Shauna Sullivan Curley, c.r., sous-ministre de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, en pièce jointe à un courriel, 15 septembre 2008.

⁴⁵⁵ Bureau du premier ministre, « L'Île-du-Prince-Édouard investit dans l'éducation préscolaire des enfants d'âge préscolaire et de leurs familles », fiche d'information, 15 février 2007. Consulté à l'adresse <http://www.gov.pe.ca/news/getrelease.php3?number=5032&headerLanguage=F> le 19 août 2008.

⁴⁵⁶ Early Childhood Development Association of PEI, « Child Care Subsidy Program ». Consulté à l'adresse http://www.ecda.pe.ca/subsidy_information.cfm le 19 août 2008.

Le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance offre une subvention pour besoins particuliers aux centres de la petite enfance agréés afin qu'ils puissent offrir un soutien spécialisé aux enfants qui ont des besoins particuliers (soins médicaux, retards de développement, pupilles de l'État, violence familiale, graves problèmes de comportement, etc.).

Enfin, le ministère dispose d'une équipe de ressources qui collabore avec les centres de développement de la petite enfance de l'Î.-P.-É. pour faciliter le perfectionnement professionnel, la mise au point des programmes, l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers et l'atteinte de normes d'excellence élevées dans le domaine de la garde d'enfants. Un spécialiste de l'alphabétisation des jeunes enfants a été intégré à l'équipe.

Niveaux de financement

En février 2007, le gouvernement de la province a annoncé un « investissement stratégique » pluriannuel à quatre volets en vue de soutenir l'éducation préscolaire : un meilleur accès aux programmes de garde à meilleur coût, des milieux de qualité pour la garde et l'éducation des jeunes enfants, une campagne d'information pour les parents ainsi que la recherche et l'évaluation.

Le volet visant à favoriser l'accès à meilleur coût consiste à relever les seuils pour les subventions, comme indiqué plus haut, et à augmenter les fonds pour les centres qui s'occupent de nourrissons. En décembre 2005, les centres agréés qui s'occupent de nourrissons ont reçu une augmentation qui va de 250 \$ par année à une contribution annuelle de 500 \$ par place de nourrisson. Depuis, le nombre de nourrissons a progressé de 140 p. 100 dans les garderies agréées.

Les autres volets de la stratégie d'investissement – campagne d'information publique et financement de la recherche – sont explicités plus loin. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à assurer une meilleure stabilité dans le secteur des services de garde en fournissant un « financement prévisible et permanent⁴⁵⁷ ».

Le financement direct a pris quatre formes : des subventions d'entretien versées aux garderies de journée complète; un taux fixe

⁴⁵⁷ Bureau du premier ministre, « L'Île-du-Prince-Édouard investit dans l'éducation préscolaire des enfants d'âge préscolaire et de leurs familles », fiche d'information, 15 février 2007. Consulté à l'adresse <http://www.gov.pe.ca/news/getrelease.php3?number=5032&headerLanguage=F> le 19 août 2008.

pour les garderies à temps partiel agréées, les garderies en milieu familial et les garderies d'enfants d'âge scolaire; des subventions incitatives aux garderies agréées qui accueillent des enfants de 22 mois et moins; des subventions pour l'accueil d'enfants ayant des besoins particuliers⁴⁵⁸.

En février 2007, des subventions d'entretien ont été accordées à tous les centres réglementés qui avaient été en activité pendant au moins six mois, ce qui a fait passer le nombre de centres subventionnés de 36 à 76, au coût d'un million de dollars. Le programme de financement direct vise à aider financièrement les garderies agréées pour accroître et maintenir la qualité des programmes offerts.

Dans le budget de 2008, le gouvernement provincial a également annoncé l'élargissement du programme de visites à domicile Meilleur départ (décrit plus en détail ci-après) pour les enfants de 18 à 24 mois⁴⁵⁹.

Caractéristiques des programmes

Il existe deux catégories de garderies agréées dans la province. La première comprend les centres de la petite enfance, qui s'occupent essentiellement du développement de la petite enfance et qui « mettent l'accent sur l'organisation d'activités adaptées à l'âge des enfants », soit des groupes d'âge mixtes à temps plein et à temps partiel et les écoles maternelles de mi-journée qui accueillent des enfants de 5 ans.

La deuxième catégorie englobe les services de garderie en milieu familial (situés dans une résidence privée dont les activités, moins encadrées, s'adressent habituellement à un groupe d'enfants d'âge mixte inscrits à temps plein) et de centres de garde d'enfants d'âge scolaire (qui accueillent des enfants avant ou après l'école et dont le programme d'activités et de supervision est moins structuré en dehors des heures d'école⁴⁶⁰).

⁴⁵⁸ Gouvernement de l'Î.-P.-É., ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, « Direct Funding for Licensed Early Childhood Centres ». Consulté à l'adresse <http://www.gov.pe.ca/educ/index.php3?number=1017231&lang=F> le 19 août 2008.

⁴⁵⁹ Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard (2008).

⁴⁶⁰ Ministère des Services sociaux et des Aînés, *Parent's Guide to Early Childhood Programs*, révisé en 2007, p. 5. Consulté à l'adresse http://www.gov.pe.ca/photos/original/sss_parentguide.pdf le 19 août 2008.

Programmes de soutien des parents

La province compte sept centres de ressources familiales, dont deux ont un mandat provincial consistant à offrir des services à des groupes particuliers : les francophones et les Micmacs vivant hors réserve. Ces centres reçoivent 1,2 million de dollars du Programme d'action communautaire pour les enfants et 535 000 \$ du Programme canadien de nutrition prénatale. Les ententes de contribution en cours expirent en mars 2009.

Le programme de visites à domicile Meilleur départ est une initiative panprovinciale à deux volets. Dans un premier temps, des infirmières en santé publique évaluent les familles des nouveau-nés. Dans un deuxième temps, les familles peuvent, sur une base volontaire, recevoir des visites à domicile (pour une période qui est passée récemment de 18 à 24 mois au maximum) de la part d'intervenantes de Meilleur départ qui travaillent pour les centres de ressources familiales.

En outre, les fonds annoncés en 2007 devaient être destinés notamment à une campagne d'information publique servant à souligner l'importance de l'éducation préscolaire et le rôle que les parents et autres éducateurs peuvent jouer dans le développement des enfants⁴⁶¹. Lancé en avril 2008, ce programme de marketing social propre à l'Île et appelé « 30 minutes pour la famille » a pour but de donner aux parents et aux employeurs l'information et les outils dont ils ont besoin pour accroître le temps de qualité passé en famille dans des activités ludiques et éducatives.

Recherche / données

La province, qui était l'une des cinq participantes à l'initiative Comprendre la petite enfance à la fin des années 1990, avait établi l'indice de développement de la petite enfance⁴⁶². Après la publication du rapport final en 2005, le financement de l'initiative a pris fin.

Dans le programme d'investissement stratégique pluriannuel annoncé en 2007, le gouvernement s'est engagé à consacrer « des ressources à la cueillette et au rapport des données dans les domaines du développement et de l'apprentissage⁴⁶³ ». L'Instrument de mesure du développement de la petite enfance a été réalisé dans les programmes

⁴⁶¹ Bureau du premier ministre de l'Î.-P.-É. (2007), communiqué.

⁴⁶² PEI Early Childhood Development Association, « Understanding the Early Years (UEY) - A Community Research Project ». Consulté à l'adresse <http://www.ecda.pe.ca/uey.cfm> le 19 août 2008.

⁴⁶³ Bureau du premier ministre de l'Î.-P.-É. (2007), communiqué.

de maternelle dans toute la province en février et mars 2008. De plus, le Centre de recherche en éducation de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard collabore avec le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance pour élaborer un cadre provincial de recherche et d'évaluation dans le domaine de la petite enfance et tenir une rencontre pour le milieu de la recherche, le gouvernement et les spécialistes du développement de la petite enfance en vue de renforcer l'expertise et les ressources et d'élargir les activités de recherche, d'examen et d'évaluation.

Québec

Ministère(s) responsable(s)

Les enfants âgés de 0 à 4 ans relèvent du ministère de la Famille et des Aînés (MFA).

Liens avec l'éducation

Comme dans les autres provinces, le ministère de l'Éducation est responsable de l'éducation des enfants à partir de la maternelle; toutefois, au Québec, le ministère de l'Éducation est aussi responsable des enfants jusqu'à l'âge de 12 ans après les heures d'école.

Programme pédagogique

Le gouvernement du Québec vient de mettre à jour son programme d'éducation des jeunes enfants, vieux de 10 ans, en établissant les quatre objectifs éducatifs suivants :

assurer aux enfants des services de garde éducatifs de qualité, servir d'outil de référence à toute personne travaillant dans le milieu des services de garde, promouvoir une plus grande cohérence entre ces divers milieux et, enfin, favoriser la continuité de l'ensemble des interventions faites auprès de la famille et de la petite enfance⁴⁶⁴.

Cadre / stratégie

L'éducation des jeunes enfants a été une des pierres angulaires de la politique familiale québécoise, introduite en 1997. À l'époque, le Québec a révisé sa politique familiale, délaissant toute forme de paiements substantiels aux parents à la naissance de leurs enfants au

⁴⁶⁴ Québec, ministère de la Famille et des Aînés, *Accueillir la petite enfance : Le programme éducatif des services de garde du Québec – Mise à jour, 2007*, p. 7-9. Consulté à l'adresse

http://www.mfa.gouv.qc.ca/publications/pdf/programme_educatif.pdf le 31 juillet 2008.

profit d'une approche à plusieurs volets fondée sur une allocation pour enfants, un congé de maternité/congé parental pour les parents qui sont salariés ou travailleurs autonomes, et des services de garde éducatifs à contribution réduite. Ce cadre de politique générale a continué de servir de repère pour investir dans le secteur.

Un nouveau cadre plus précis de politique familiale québécoise, du moment de la conception jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge d'un an, a été mis en place par le ministère de la Santé et des Services sociaux⁴⁶⁵. Cette politique est prescriptive; elle prévoit par exemple que chaque nouvelle mère recevra un appel téléphonique dans les 24 heures suivant son congé de l'hôpital, puis la visite en personne d'une infirmière des services de périnatalité dans les 72 heures suivant son congé⁴⁶⁶.

De plus, le Québec est la seule province à avoir inscrit une stratégie de réduction de la pauvreté dans une loi. Il s'agit d'une loi cadre adoptée en 2002, qui prévoit une *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, un fonds d'aide aux initiatives sociales, un « observatoire » et un Comité consultatif sur la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale⁴⁶⁷.

Accès / inclusion

Un analyste a décrit comme suit les problèmes d'accessibilité qui ont perduré jusqu'en 2006 malgré les efforts importants consentis par le gouvernement :

l'expansion rapide des programmes de garderies réglementées entretient les inégalités entre les familles à faible revenu et les familles plus riches pour ce qui est de l'accès aux places en garderies réglementées. Les familles à revenu moyen et élevé utilisent plus de places à 7 \$ par jour que les familles pauvres. Toutefois, cette expansion rapide a permis en général d'élargir l'accès à tous les groupes de revenus – de sorte qu'un pourcentage plus élevé d'enfants sont inscrits aux programmes

⁴⁶⁵ Le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, *Politique de périnatalité : Un projet porteur de vie 2008-2018 – Synthèse*, 2008. Consulté à l'adresse <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2008/08-918-02.pdf> le 31 juillet 2008.

⁴⁶⁶ *Politique de périnatalité*, p. 20.

⁴⁶⁷ Alain Noël, « Une loi contre la pauvreté : Une loi contre la pauvreté : la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », document d'information, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, p. 1.

de garderies réglementées que ce n'était le cas avant la réforme financière des garderies à la fin des années 1990⁴⁶⁸.

Comme le soulignait cet analyste, les places à rabais ne sont pas réservées aux familles à faible revenu, pas plus qu'elles ne sont réservées aux parents qui sont salariés ou inscrits à des programmes d'études⁴⁶⁹, comme c'est le cas dans la plupart des provinces.

Les enfants ayant des besoins spéciaux sont accueillis dans les CPE et ces derniers reçoivent une subvention forfaitaire additionnelle pour le matériel de même qu'un supplément permanent pour frais additionnels d'accueil⁴⁷⁰. Ces fonds ont peut-être été financés par le programme gouvernemental de 2004-2007, intitulé Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins. Ce programme a été envisagé comme une mesure de dernier recours pour faciliter ou maintenir l'intégration des enfants ayant d'importants besoins dans les services de garde à l'enfance⁴⁷¹.

Le plan périnatalité de 10 ans du gouvernement du Québec prévoit des mesures précises d'accommodement des différences culturelles des nouveaux arrivants au Canada dans la planification et la prestation des services périnataux⁴⁷², et fait appel à la collaboration avec les organisations inuites et les organisations des Premières nations en ce qui concerne la conception et la prestation des services dans la région de la baie James, et au Nunavik en particulier⁴⁷³.

⁴⁶⁸ Gordon Cleveland et coll., « A Review of the State of the Field of Early Childhood Learning and Development in Child Care, Kindergarten and Family Support Programs », Université de Toronto, 2006, p. 35.

⁴⁶⁹ Jocelyne Tougas, « Reforming Quebec's Early Childhood Care and Education », Child Care Resources and Research Unit, 2002, p. 8. Consulté à l'adresse <http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED465458> le 31 juillet 2008.

⁴⁷⁰ Ville de Toronto, « The Quebec Child Care Model in Ontario Context », rapport préparé pour le Comité des services communautaires, 21 octobre 2005, p. 4. Consulté à l'adresse http://www.toronto.ca/children/pdf/quebec_model.pdf le 31 juillet 2008.

⁴⁷¹ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, et ministère de la Santé et des Services sociaux, Mesure exceptionnelle de soutien à l'intégration dans les services de garde pour les enfants handicapés ayant d'importants besoins : Cadre de référence, décembre 2004, p. 1. Consulté à l'adresse http://www.mfa.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/SG_enfants_handicapes_cadre_reference_2004-2007.pdf le 31 juillet 2008.

⁴⁷² *Politique de périnatalité*, p. 23.

⁴⁷³ *Ibid.*, p. 25.

L'Administration régionale Kativik prend entièrement en charge les services de garde dans 14 collectivités inuites du Nunavik; elle finance, accrédite et subventionne ses 17 garderies⁴⁷⁴. Il s'agit d'un programme de garderies jumelé au Programme d'aide préscolaire aux Autochtones (PAPA), qui offre des places à temps plein et à temps partiel. Les fonds proviennent du gouvernement du Québec, de l'Initiative en matière de garderies pour les Premières nations et les Inuits, du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques, et des frais de 7 \$ par jour payés par les parents⁴⁷⁵. Les fonds provinciaux proviennent d'un transfert global sur 23 ans de la province au gouvernement régional⁴⁷⁶. Il s'agit là d'une entente concernant le financement global de l'Administration régionale Kativik, entente entrée en vigueur le 1^{er} avril 2004 et dont la durée va jusqu'à 2027⁴⁷⁷. Les fonds fédéraux proviennent des sources ministérielles habituelles.

Niveaux de financement

Le Budget 2008 renferme deux engagements directement liés au développement et à l'éducation des jeunes enfants. Le premier, un engagement concret en amont pour lutter contre la pauvreté des enfants, comme le recommandait l'OCDE, c'est l'annonce d'un « fonds de 400 millions de dollars sur 10 ans pour favoriser le développement des enfants de moins de cinq ans en situation de pauvreté, en partenariat avec la Fondation Lucie et André Chagnon⁴⁷⁸ ». Ce fonds vise à travailler en partenariat avec les communautés locales afin « d'augmenter l'intervention précoce et soutenue auprès des enfants pour mieux influencer leur parcours de vie dès leur plus jeune âge; d'améliorer le soutien aux parents sous diverses formes afin de les outiller pour favoriser le développement des enfants⁴⁷⁹ ».

Le deuxième engagement, c'est d'ouvrir 18 000 nouvelles places subventionnées d'ici à 2012. Depuis le budget, le gouvernement a indiqué qu'à la suite de son premier appel de propositions visant à préciser les plans pour 9 000 places, il s'est fait proposer le double de ce nombre; par conséquent, il a annoncé qu'il disposera de 18 000 nouvelles places en 2010, soit deux ans avant l'échéance qu'il

⁴⁷⁴ Tagataga Inc., *Inuit Early Childhood Education and Care: Present Successes – Promising Directions*, Inuit Tapiriit Kanatami, avril 2008, p. 12.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁷⁷ Information obtenue auprès des agents du ministère de la Famille et des Aînés du Québec (courriel en date du 4 septembre 2008).

⁴⁷⁸ Gouvernement du Québec, « Appuyer la famille et le mieux-être des Québécois », *Budget 2008-2009 : Plan budgétaire*, mars 2008, p. E-3.

⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. E-6.

s'était fixée⁴⁸⁰. De façon plus précise : le gouvernement a annoncé 9 000 nouvelles places au moment du budget et 9 000 nouvelles places encore en juillet.

De plus, le budget prévoit une hausse de la déduction des frais de garde pour les parents qui n'ont pas eu recours aux garderies réglementées et subventionnées, afin de donner plus de choix aux parents.

Le gouvernement du Québec a annoncé que ses dépenses pour la famille avaient augmenté de 42 % depuis 2003, avec un budget total de 5,1 milliards de dollars pour 2008-2009⁴⁸¹. En 2007 seulement, le gouvernement a dit avoir investi 2,1 milliards de dollars pour soutenir plus de 870 000 familles⁴⁸². Pour les « services éducatifs à l'enfance », qui couvrent la garderie et la maternelle, le budget est passé de 1,8 million de dollars en 2003 à 2,26 millions en 2008⁴⁸³.

Caractéristiques des programmes

Les enfants de 0 à 4 ans sont accueillis dans les centres de la petite enfance (CPE) et les services de garde en milieu familial⁴⁸⁴, de même que dans les garderies subventionnées⁴⁸⁵. Les CPE offrent des services par groupes d'âge et sont administrés par des conseils d'administration dont au moins les deux tiers des membres doivent être des parents utilisateurs ou de futurs utilisateurs de services.

Les services en milieu familial sont offerts à domicile, chez le fournisseur, qui peut accueillir jusqu'à six enfants. Si le fournisseur est assisté par un autre adulte, il peut accueillir jusqu'à neuf enfants. Jusqu'en juin 2006, les fournisseurs de services en milieu familial faisaient partie du réseau des CPE. Depuis le 1^{er} juin 2006, des bureaux de coordination accrédités par le Ministère sont chargés de délivrer les permis, d'assurer un soutien et de surveiller l'application

⁴⁸⁰ Québec, ministère de la Famille et des Aînés, « Objectif 2010 : 20 000 places ». Consulté à l'adresse <http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-de-garde/operation/presentation/> le 31 juillet 2008.

⁴⁸¹ Québec, ministère de la Famille et des Aînés, « La ministre Michelle Courchesne souligne le dépôt du projet de loi instituant le Fonds pour le développement des jeunes enfants », Communiqué, 17 juin 2008. Consulté à l'adresse <http://www.mfa.gouv.qc.ca/ministere/ministre-de-la-famille/galerie-de-photos/communiqués/index.asp?f=juin2008/17.htm> le 31 juillet 2008.

⁴⁸² *Ibid.*

⁴⁸³ « Appuyer la famille et le mieux-être des Québécois », p. E-16.

⁴⁸⁴ Québec, ministère de la Famille et des Aînés, *Accueillir la petite enfance : Le programme éducatif des services de garde du Québec – Mise à jour, 2007*, p. 5.

⁴⁸⁵ Information obtenue auprès des agents du ministère de la Famille et des Aînés du Québec (courriel en date du 4 septembre 2008).

des normes⁴⁸⁶. La plupart des bureaux de coordination sont des CPE, alors que certains sont de nouveaux organismes à but non lucratif autonomes. Il y en a 165 à l'heure actuelle, soit en septembre 2008⁴⁸⁷.

Selon les prévisions du gouvernement, sur les 392 000 enfants de moins de cinq ans en 2008, les trois cinquièmes environ fréquenteront l'un ou l'autre des modes de garde à contribution réduite, le cinquième environ d'entre eux seront gardé à la maison par un parent et les autres fréquenteront les garderies à tarif régulier⁴⁸⁸.

Ressources humaines

Le développement du système a été ralenti au début par une pénurie d'éducateurs compétents. La province a réagi en menant une campagne de recrutement dynamique, en offrant une formation sur place novatrice et en fournissant des fonds nouveaux aux établissements de formation. Pressée par les syndicats, la province a offert des régimes de pension, des avantages sociaux, une hausse salariale importante et une échelle salariale provinciale qui a maintenu le régime québécois sur les rails⁴⁸⁹.

Le Budget 2008-2009 ajoute aux mesures déjà en place une hausse annuelle de 2 % des salaires des employés de garderie.

Programmes de soutien parental

Le premier grand programme de la province destiné aux parents a été le programme des congés parentaux. Les avantages offerts par le Québec aux parents s'étendent aux travailleurs autonomes et assurent une compensation de revenu plus élevée qu'ailleurs au Canada. Depuis 2006, les parents ont le choix entre deux possibilités de prestation : 70 % de leur revenu hebdomadaire moyen pendant les 25 premières semaines et 55 % pendant les 25 autres semaines; ou 75 % de leur revenu hebdomadaire moyen pendant un maximum de 40 semaines. Le seuil de revenu est fixé à 52 500 \$, contre 39 000 \$ dans le programme fédéral d'assurance-emploi, de sorte que les prestations maximales au Québec s'élèvent à 757 \$ par semaine contre 413 \$ ailleurs au Canada.

⁴⁸⁶ Rianne Mahon et Jane Jenson, *Learning From Each Other: Early Learning and Child Care Experiences in Canadian Cities*, Ville de Toronto, 2006, p. 18. Consulté à l'adresse <http://www.toronto.ca/children/pdf/elresearchreport.pdf> le 3 juillet 2008.

⁴⁸⁷ Information obtenue auprès des agents du ministère de la Famille et des Aînés du Québec (courriel en date du 4 septembre 2008).

⁴⁸⁸ « Appuyer la famille et le mieux-être des Québécois », p. E-8.

⁴⁸⁹ Beach et coll., 2004.

Le plan périnatalité de 10 ans établit l'objectif suivant en matière de prestation des services : « Mettre en place des moyens pour renforcer les aptitudes des parents à exercer leur rôle et accompagner ceux-ci à toutes les étapes du développement de leur enfant⁴⁹⁰. » Comme ce cadre a été mis en place plus tôt en 2008, aucune donnée n'est encore disponible sur sa mise en œuvre.

Par ailleurs, un programme d'aide aux jeunes parents, intitulé Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance à l'intention des familles vivant en contexte de vulnérabilité, offre un soutien intensif à de jeunes parents « ayant une histoire de difficultés d'adaptation sociale », et ce, de la grossesse jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école primaire. L'aide est axée sur les habiletés parentales et le maintien à l'école des jeunes parents⁴⁹¹.

Saskatchewan⁴⁹²

Ministère(s) responsable(s)

L'éducation préscolaire, la garde d'enfants, la prématernelle et le développement de la petite enfance sont du ressort du ministère de l'Éducation.

Liens avec l'éducation

L'éducation préscolaire et l'éducation de la maternelle à la 12^e année relèvent de directions différentes au sein du même ministère : la garde d'enfants, la prématernelle et le développement de la petite enfance sont la responsabilité de la Direction de l'éducation préscolaire et de la garde d'enfants, tandis que la maternelle est celle de la Direction du programme pédagogique et de l'apprentissage en ligne.

Programme pédagogique

En avril 2008, le gouvernement a publié un nouveau document, *Play and Exploration: Early Learning Program Guide*⁴⁹³, pour les enfants de

⁴⁹⁰ *Politique de périnatalité*, p.21.

⁴⁹¹ « Les programmes destinés aux enfants et aux jeunes parents », site Web des Services de santé et des Services sociaux du Québec. Consulté à l'adresse http://www.mfa.gouv.qc.ca/services-en-ligne/guide-programmes-services/fiches/19_4.asp?lang=fr&chapitre=19&fiche=4#Leprogrammedesoutienauxjeunesparents le 7 juillet 2008.

⁴⁹² Les renseignements sur les programmes et les politiques de la Saskatchewan proviennent d'un document joint à la correspondance personnelle de Kathy Abernethy, directrice, Early Childhood Education, Early Learning and Child Care, gouvernement de la Saskatchewan, 5 juin 2008.

3 et 4 ans. D'usage non obligatoire, il se veut néanmoins un guide pour les éducateurs de la petite enfance⁴⁹⁴. Une version révisée sera publiée en septembre 2008.

Accès / inclusion

Selon une évaluation effectuée récemment par le Congrès du travail du Canada, plus des trois quarts des mères sont sur le marché du travail, tandis que seulement 6 p. 100 des enfants ont accès à des places de garderie réglementées⁴⁹⁵.

Pour les enfants vulnérables de 3 et 4 ans, le ministère de l'Éducation subventionne les programmes de prématernelle pris en charge par un éducateur qualifié qui encadre les enfants dans leurs activités pendant au moins 12 heures par semaine. Cette initiative, lancée en 1966 en collaboration avec les conseils scolaires, comptait 26 programmes à l'époque; en mars 2008, elle en comptait 155 qui bénéficiaient de l'aide financière du gouvernement⁴⁹⁶.

En outre, le Programme d'inclusion des services de garde d'enfants [*Child Care Inclusion Program*]⁴⁹⁷ soutient financièrement les familles et les garderies agréées, et il inclut les enfants ayant des besoins différents ou exceptionnels. Le gouvernement a bonifié le financement en 2007-2008.

Le programme s'appuie sur les principes suivants :

- Chaque enfant a le droit d'être inclus dans un programme convenant à son niveau de développement.
- L'accès en bas âge aux services de soutien et aux programmes optimise le développement de l'enfant.

⁴⁹³ Caroline Krentz, *Play and Exploration: Early Learning Program Guide*. Ministère de l'Éducation de la Saskatchewan, 2008. Consulté à l'adresse <http://www.learning.gov.sk.ca/adx/adxGetMedia.aspx?DocID=1716,213,136,107,81,1,Documents&MediaID=3548&Filename=Complete+ELPG+in+colour.pdf> le 7 juillet 2008.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. iii.

⁴⁹⁵ « Child Care Report Card: Saskatchewan », Congrès du travail du Canada, 2008.

⁴⁹⁶ « Pre Kindergarten Program », site Web du ministère de l'Éducation de la Saskatchewan. Consulté à l'adresse <http://www.learning.gov.sk.ca/PreK> le 7 juillet 2008.

⁴⁹⁷ « The Child Care Inclusion Program », site Web du ministère de l'Éducation de la Saskatchewan. Consulté à l'adresse <http://www.learning.gov.sk.ca/Default.aspx?DN=a6fdb606-d24d-4d2a-97d1-d0c1d93b9fa3> le 14 juillet 2008.

- Les enfants retirent des bienfaits lorsque leurs familles, les fournisseurs de services de garde et les professionnels travaillent en équipe.
- Les familles ont besoin de services de garde d'enfants qui répondent à leurs besoins uniques.
- Les services de garde d'enfants ont besoin de soutien pour pouvoir répondre aux besoins des familles ayant des enfants nécessitant des soins particuliers.
- Les parents ont le droit et la responsabilité de choisir le programme de garde d'enfants qui convient à leur enfant.

Le programme offre des subventions jusqu'à concurrence de 300 \$ par mois aux particuliers, ainsi qu'une somme maximale additionnelle de 1 500 \$ par mois pour des services intensifs ou individuels si le parent est sur le marché du travail ou étudie à temps plein. Il subventionne également les garderies jusqu'à concurrence de 600 \$ par année (ou 1 200 \$ exceptionnellement) pour couvrir les coûts d'adaptation des installations ou l'achat d'équipement, ainsi que 100 \$ par année (ou 200 \$ exceptionnellement) pour couvrir les coûts de la formation et des ressources.

Le gouvernement finance également un programme de solutions communautaires, qui appuie les projets d'organismes communautaires « qui favorisent et appuient l'inclusion des enfants et des familles ayant des besoins particuliers, qui encouragent la conservation de l'emploi, que le marché du travail parraine ou qui répondent aux besoins des communautés nordiques ou rurales. Les projets doivent avoir un lien avec les services de garderie réglementés⁴⁹⁸ ».

De même, les conseillers en développement communautaire auprès de la petite enfance travaillent avec les organismes autochtones de la province pour appuyer les familles vulnérables et faciliter l'épanouissement des enfants autochtones.

Niveaux de financement

Le gouvernement a affecté des ressources additionnelles en vue d'ajouter 36 nouveaux programmes de prématernelle en 2007-2008 et 38 en 2008-2009. En septembre 2008, le ministère de l'Éducation appuiera un total de 193 programmes destinés à environ 3 000 enfants et à leurs familles.

⁴⁹⁸ Childcare Resource and Research Unit, *Early Childhood Education and Care in Canada* • 2006, 2007, p. 123.

En 2007-2008, le gouvernement a engagé des ressources au titre d'initiatives comprenant la création de 1 050 nouvelles places de garderie agréées (dont 500 de plus en 2008-2009); 3 000 \$ en fonds d'immobilisations en vue de créer de nouvelles places (initiative qui se poursuivra en 2008-2009); une aide financière pour appuyer les garderies en milieu familial, notamment des subventions à l'alimentation, une bonification des subventions de démarrage et des programmes ciblant les enfants qui ont des besoins particuliers; des subventions ponctuelles pour l'acquisition de ressources pédagogiques de qualité supérieure.

Le financement public des garderies réglementées est passé de 2 483 \$ en 2003 à 2 614 \$ en 2005⁴⁹⁹.

Caractéristiques des programmes

La Saskatchewan réglemente les services de garderie offerts dans les CPE et en milieu familial (si l'on dépasse le maximum autorisé, en incluant les enfants du fournisseur). En mars 2006, la province réglementait 8 712 places, dont 6 317 se trouvaient dans des CPE. Seulement 25 des places offertes dans les CPE étaient à but lucratif, les autres étant sans but lucratif⁵⁰⁰.

Ressources humaines

Le gouvernement de la Saskatchewan a reconnu l'importance d'un personnel qualifié :

D'après les travaux de recherche, une main-d'œuvre stable et bien rémunérée constitue une des composantes clés des services de qualité; depuis 1996, le financement [des services de garderie] comprend l'augmentation des salaires du personnel [...]. Depuis 2005, la bonification de la subvention comprend une augmentation obligatoire des salaires⁵⁰¹.

Les revenus du personnel de garderie ont augmenté, passant d'une moyenne de 10,95 \$ l'heure en 2001 à 13,95 \$ l'heure en septembre 2005 dans le cas d'un éducateur titulaire d'un diplôme de deux ans⁵⁰². Comme souligné plus haut, il y a eu d'autres augmentations depuis :

⁴⁹⁹ « Child Care Report Card: Saskatchewan », Congrès du travail du Canada, 2008.

⁵⁰⁰ Childcare Resource and Research Unit, *Early Childhood Education and Care in Canada • 2006*, 2007, p. 119.

⁵⁰¹ « Child Care Centre Wage Support Information », ministère de l'Éducation de la Saskatchewan, p. 1. Consulté à l'adresse <http://www.learning.gov.sk.ca/adx/asp/adxGetMedia.aspx?DocID=1727,219,212,136,107,81,1,Documents&MediaID=2914&Filename=Wage+Support+Information+-+Final.pdf> le 14 juillet 2008

⁵⁰² « Child Care Report Card: Saskatchewan », Congrès du travail du Canada, 2008.

de 3 p. 100 en 2007-2008 et de 4 p. 100 en 2008-2009 pour les éducateurs des CPE.

La moitié du personnel des CPE réglementés doit détenir un diplôme d'un an en éducation de la petite enfance ou l'équivalent⁵⁰³. Les éducateurs travaillant dans un CPE ou une garderie en milieu familial ont bénéficié d'une subvention de perfectionnement en 2007-2008. De même, le montant du remboursement des cours pour les étudiants en éducation de la petite enfance est passé de 50 \$ à 150 \$.

Programmes de soutien des parents

Outre l'aide financière qu'il accorde par le truchement des services aux familles et des programmes de santé ciblant les mères et leurs enfants, le gouvernement subventionne *KidsFirst*, « un programme volontaire qui aide les parents de familles vulnérables à devenir de meilleurs parents et à avoir des enfants le plus en santé possible. Le programme améliore les connaissances, assure un soutien et s'appuie sur les valeurs familiales⁵⁰⁴ ».

Ce programme appuie les familles en leur offrant la possibilité de faire appel à un service de visites à domicile qui les renseigne sur les services communautaires, y compris les groupes de soutien et les programmes d'apprentissage pour les enfants. Il peut également les aider en matière d'alphabétisation, de nutrition, de transport et de counselling spécialisé. Le programme s'adresse aux parents et aux enfants de moins de 5 ans qui vivent hors réserve dans certaines régions. On détermine l'admissibilité au programme par une visite d'évaluation à domicile qui permet d'examiner les valeurs familiales et dans quelle mesure la famille pourrait profiter des services de *KidsFirst*.

À l'extérieur des régions ciblées, les familles avec un nourrisson considérées comme en difficulté peuvent être admissibles au programme *KidsFirst* et avoir accès à des services de santé publique qui les mettront en contact avec des services et des programmes spécialisés.

Ce programme est une initiative conjointe des ministères de l'Éducation, de la Santé, des Services sociaux et des Relations avec les

⁵⁰³ Childcare Resource and Research Unit, *Early Childhood Education and Care in Canada* • 2006, 2007, p. 119.

⁵⁰⁴ À moins d'indication contraire, tous les renseignements au sujet de *KidsFirst* proviennent du site Web du ministère de l'Éducation de la Saskatchewan. Consulté à l'adresse <http://www.learning.gov.sk.ca/KidsFirst> le 7 juillet 2008.

Premières nations et les Métis ainsi que de nombreux organismes communautaires.

Recherche / données

Le gouvernement mettra en place l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance à l'échelle provinciale en 2008-2009. On analysera les données ponctuelles du questionnaire universel sur les naissances afin d'établir le profil des déterminants physiques et sociaux de la santé des enfants nés dans la province.

Yukon

Ministère(s) responsable(s)

Le ministère de la Santé et des Affaires sociales est responsable du dossier des garderies dans tout le territoire. Il s'acquitte de cette tâche par le truchement de l'Unité des services de garderie, qui s'occupe de sept services, notamment les subventions de fonctionnement aux garderies agréées⁵⁰⁵.

Liens avec l'éducation

Bien que l'éducation de la petite enfance et les garderies soient du ressort du ministère de la Santé et des Affaires sociales, le ministère de l'Éducation fournit une aide financière et un soutien en matière de programmes au Centre de développement de l'enfant et à son programme de maternelle destiné aux enfants de 4 ans⁵⁰⁶, offert dans certains districts scolaires⁵⁰⁷. (On trouvera ci-après plus de renseignements au sujet des centres.)

Le ministère de l'Éducation appuie également l'utilisation extrascolaire des installations scolaires et a adopté une politique décrivant

⁵⁰⁵ Ministère de la Santé et des Affaires sociales du Yukon. Consulté à l'adresse http://www.hss.gov.yk.ca/programs/family_children/childcare_unit/ le 28 juillet 2008.

⁵⁰⁶ Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, *Minding Our P's and Q's: Pedagogy, Policy & Quality*, mai 2007, p. 39. Consulté à l'adresse http://www.ccaac.ca/projects/background_docs/Ps_and_Qs_Final_Report.pdf le 28 juillet 2008.

⁵⁰⁷ *Ibid.*, p. 15.

clairement la procédure de mise en œuvre d'un service de garderie extrascolaire⁵⁰⁸.

Enfin, en décembre 2007, les auteurs d'une étude sur la réforme de l'éducation, à laquelle ont participé un comité exécutif du ministère de l'Éducation, la présidence du Conseil des chefs du Yukon sur l'éducation et le chef de la Première nation de Liard, ont formulé de nombreuses recommandations, entre autres au sujet du développement de la petite enfance. Voici une de ces recommandations :

Les gouvernements du Yukon et des Premières nations et les praticiens des domaines de l'éducation, de soins et de l'apprentissage de la petite enfance doivent travailler en plus étroite collaboration. Il faut établir un contact plus grand entre les programmes d'apprentissage de la petite enfance et les écoles afin d'améliorer la communication et les transitions⁵⁰⁹.

Cadre / stratégie

À l'automne 2003, le Groupe de travail sur les garderies du Yukon (constitué en début d'année par le ministre de la Santé et des Affaires sociales) a publié un plan stratégique de quatre ans sur les garderies⁵¹⁰, dans lequel il a décrit sa mission et sa vision ainsi que ses valeurs. Il n'est pas sûr que le plan ait été mis en œuvre bien qu'il ait été cité dans d'autres publications, et rien n'indique qu'il a été renouvelé ou remplacé.

Programme pédagogique

Malgré l'absence de renseignements au sujet du programme actuel ou projeté de développement de la petite enfance, le rapport sur la réforme de l'éducation, cité plus haut, contenait également une recommandation pour que les programmes des Premières nations soient « intégrés aux programmes d'apprentissage de la petite enfance afin d'appuyer les liens avec la culture traditionnelle⁵¹¹ ».

⁵⁰⁸ Ministère de l'Éducation du Yukon, « After-School Child Care Operations in Schools », politique 1022, janvier 2005. Consulté à l'adresse http://www.education.gov.yk.ca/pdf/policy_child_care.pdf le 28 juillet 2008.

⁵⁰⁹ Ministère de l'Éducation du Yukon et Conseil des Premières nations du Yukon, *Projet de réforme de l'éducation – Rapport final*, 2007, p. 78. Consulté à l'adresse http://www.education.gov.yk.ca/pdf/ed_reform_report_fr.pdf le 28 juillet 2008.

⁵¹⁰ Yukon Child Care Working Group, *Strategic Planning Document: A Four-Year Plan for Yukon Early Childhood Education and Care*, 2003. Consulté à l'adresse <http://www.hss.gov.yk.ca/downloads/eccplan.pdf> le 28 juillet 2008.

⁵¹¹ *Projet de réforme de l'éducation – Rapport final*, p. 78.

Accès / inclusion⁵¹²

Le gouvernement a réglé le problème d'abordabilité en subventionnant les services de garderie. En 2007, il a augmenté les subventions de 25 p. 100, qui sont passées de 500 \$ à 625 \$ par mois pour les nourrissons et les enfants ayant des besoins particuliers, et de 450 \$ à 565 \$ pour les bambins. Il a également majoré le seuil d'admissibilité du revenu familial ouvrant droit à une pleine subvention, le faisant passer de 32 304 \$ à 51 928 \$ dans le cas des familles monoparentales avec un nourrisson en garderie. Les seuils ouvrant droit à une pleine subvention ont également été majorés de 8 p. 100 afin de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie depuis la dernière augmentation en 2000.

Le gouvernement finance également un programme de garderie pour les enfants ayant des besoins particuliers et peut inclure de l'aide pour le recrutement d'éducateurs additionnels, le perfectionnement du personnel, l'organisation d'activités, l'achat de matériel, le paiement des droits d'inscription et le transport au besoin⁵¹³.

En mai 2007, le gouvernement a créé le Fonds d'immobilisation des garderies avec la somme de 1,3 million de dollars reçue du gouvernement du Canada dans le cadre de l'Initiative sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Le Fonds a pour objectif d'augmenter le nombre de places de garderie, plus particulièrement pour les nourrissons et les enfants ayant des besoins particuliers, « afin d'avoir un système de garde qui répond mieux aux besoins pédagogiques et culturels des parents et de leur enfant dans toutes les localités du Yukon⁵¹⁴ ».

Pour répondre aux besoins des francophones, un conseil scolaire francophone a souligné la nécessité d'améliorer le programme pédagogique des garderies de manière à favoriser l'apprentissage continu chez les francophones⁵¹⁵. En ce qui concerne les enfants des

⁵¹² Les renseignements au sujet de l'accès et de l'inclusion proviennent de la correspondance privée de Brad Bell, directeur, Projets spéciaux de la petite enfance, ministère de la Santé et des Affaires sociales du Yukon, datée du 2 mai 2008.

⁵¹³ Ministère de la Santé et des Affaires sociales du Yukon, « Child Care Subsidy Program ». Consulté à l'adresse http://www.hss.gov.yk.ca/programs/family_children/early_childhood/childcare_subsidy/ le 28 juillet 2008.

⁵¹⁴ Correspondance privée de Brad Bell par courrier électronique.

⁵¹⁵ Ministère de l'Éducation du Yukon, *2006 - 2007 Yukon Department of Education Annual Report*, p. 34. Consulté à l'adresse http://www.education.gov.yk.ca/psb/pdf/2006-2007_yukon_education_annual_report.pdf le 28 juillet 2008.

Premières nations, le programme de réforme de l'éducation a recommandé d'incorporer des activités de renaissance de la langue autochtone et l'enseignement par immersion dans les programmes de la petite enfance « s'il y a lieu⁵¹⁶ ».

Niveaux de financement

Dans l'ensemble, depuis 2007-2008, le financement des programmes de garderie a augmenté de 1 million de dollars, et augmentera d'une somme équivalente cette année et au cours des trois prochains exercices, soit une augmentation totale de cinq millions de dollars sur cinq ans.

En août 2007, le gouvernement a adopté un nouveau modèle de financement des CPE et des garderies familiales, qui regroupe dans un même budget les inscriptions, les dépenses d'immobilisation, les programmes de repas chaud et la création de places additionnelles. Le montant de l'aide financière est également tributaire du nombre de places autorisées et d'employés plutôt que des inscriptions, qui peuvent fluctuer d'un mois à l'autre.

Caractéristiques des programmes

Bien que les garderies familiales accueillant quatre enfants ou plus doivent être agréées, seuls les CPE sont tenus de respecter un coefficient personnel-enfants et d'offrir aux employés un programme de formation menant à l'obtention d'un certificat.

Selon les données de 2007, un peu plus de la moitié des 1 295 places réglementées, dans les CPE et les garderies familiales, étaient sans but lucratif; 250 des places se trouvaient dans des garderies familiales⁵¹⁷.

Ressources humaines

Le gouvernement du Yukon a adopté plusieurs mesures de soutien du recrutement et de fidélisation du personnel qualifié. En août 2007, il a annoncé une augmentation de 30 p. 100 « du budget des salaires des garderies, rétroactivement au 1^{er} avril⁵¹⁸ », et une autre de 6 p. 100 en

⁵¹⁶ *Projet de réforme de l'éducation – Rapport final*, p. 78.

⁵¹⁷ Childcare Resource and Research Unit, *Child Care Space Statistics 2007*, 2007, p. 13. Consulté à l'adresse <http://www.childcarecanada.org/pubs/other/spaces/ccspacestatistics07.pdf> le 28 juillet 2008.

⁵¹⁸ Correspondance privée de Brad Bell par courrier électronique.

octobre 2007. Il a annoncé récemment une autre majoration de 40 p. 100 rétroactive au 1^{er} avril 2008⁵¹⁹.

Le rapport sur la réforme de l'éducation mentionné plus haut, rendu public en décembre 2007, contenait plusieurs recommandations pour les programmes d'éducation de la petite enfance au sujet notamment du financement à long terme de la formation, par les gouvernements fédéral, territorial et des Premières nations; de l'accessibilité et de l'abordabilité de la formation; de la création d'un fonds de formation en garde d'enfants au Yukon; du financement, par les gouvernements du Yukon et des Premières nations, des activités d'apprentissage des employés menant au niveau de certification exigé par la réglementation; de la majoration des fonds et des subventions de fonctionnement « afin d'assurer des niveaux de rémunération adéquats aux employés⁵²⁰ ».

Le programme Partners for Children offre au personnel des garderies travaillant dans différentes régions des possibilités de formation : ateliers, cours et services de soutien pour les parents, les éducateurs et d'autres professionnels. Les ateliers mettent l'accent sur « la santé et le développement des enfants de 6 ans et moins, des familles et des collectivités⁵²¹ ». Un exemple d'atelier est le Forum des éducateurs de la petite enfance, qui se tient par vidéoconférence sur les campus régionaux du Yukon College; la participation à ces forums donne droit à des crédits de cours en éducation de la petite enfance⁵²². Le financement de cette initiative provient du Programme d'action communautaire pour les enfants, décrit dans le corps du rapport.

Programmes de soutien des parents

Le réinvestissement de la Prestation fiscale canadienne pour enfants a permis au gouvernement du Yukon de mettre sur pied le programme Familles en santé, qui « offre un service de soutien familial intensif et adapté aux besoins culturels des familles vulnérables, de la grossesse

⁵¹⁹ Ministère de la Santé et des Affaires sociales du Yukon, « Childcare Operators Receive Second Increase for Wages », communiqué, 23 juillet 2008. Consulté à l'adresse http://www.hss.gov.yk.ca/news/2008/id_132/ le 29 juillet 2008.

⁵²⁰ *Projet de réforme de l'éducation – Rapport final*, p. 78.

⁵²¹ Partners for Children, « About Us ». Consulté à l'adresse <http://dl1.yukoncollege.yk.ca/PFC/aboutus> le 28 juillet 2008.

⁵²² Partners for Children, *Newsletter*, automne 2007, p. 7. Consulté à l'adresse <http://ycdl4.yukoncollege.yk.ca/frontier/files/PFC/pfcNewsletterFall07www.pdf> le 28 juillet 2008.

à l'âge scolaire⁵²³ ». L'initiative Partners for Children décrite plus haute appuie également les parents dans leur rôle.

⁵²³ Ministère de la Santé et des Affaires sociales du Yukon, « Early Childhood ». Consulté à l'adresse http://www.hss.gov.yk.ca/programs/family_children/early_childhood/.

ANNEXE 4

SURVOL DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES D'ÉDUCATION DES JEUNES ENFANTS D'AUTRES PAYS

Australie

En 2007, le gouvernement australien a fait des services intégrés d'éducation et de garde des jeunes enfants (EGJE) de haute qualité, accessibles et abordables une de ses grandes priorités⁵²⁴, et a pris un certain nombre d'initiatives pour relever les principaux défis relativement aux services d'EGJE. Comme c'est le cas au Canada, la prestation de services d'EGJE en Australie est fragmentée : la compétence est partagée par le gouvernement fédéral et celui des États, tandis que les organismes sans but lucratif et ceux à but lucratif sont les principaux fournisseurs de services, exception faite des établissements préscolaires. L'OCDE a loué l'Australie pour avoir conçu des programmes novateurs et intégrés afin de répondre aux besoins d'EGJE de ses régions rurales et éloignées ainsi que de ses populations différentes du point de vue culturel⁵²⁵.

Élaboration et mise en œuvre des politiques

Le gouvernement fédéral et ceux des États et des territoires partagent la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques en matière d'EGJE. Au niveau fédéral, en 2007, le gouvernement a créé l'Office de l'éducation des jeunes enfants sous les auspices du ministère de l'Éducation, de l'Emploi et des Relations de travail⁵²⁶. L'Office est responsable des mécanismes de financement et d'assurance de la qualité pour la garde des jeunes enfants, et de la conception d'initiatives nationales en matière d'EGJE. Cela a marqué un changement important dans l'approche de l'Australie en matière d'EGJE, l'éducation et la garde des jeunes enfants ayant été précédemment considérées comme des secteurs séparés relevant de différents ministères⁵²⁷.

⁵²⁴ Gouvernement de l'Australie, « Early Childhood Education and Care ». Consulté à l'adresse http://www.oEGJec.gov.au/new_agenda.htm le 15 juillet 2008.

⁵²⁵ OCDE Country Note: *Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, novembre 2001, p. 30

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ Précédemment, les politiques liées à la garde d'enfants relevaient du ministère de la Famille, des Affaires communautaires et des Affaires autochtones, conformément au point de vue selon lequel les services de garde des enfants visent à soutenir les familles ainsi que la participation des femmes à la population active. Par ailleurs,

Les gouvernements des États et des territoires sont responsables des services directs d'éducation des jeunes enfants dans les établissements préscolaires et les écoles ainsi que de leur financement et des politiques en la matière⁵²⁸. Toutefois, le gouvernement fédéral accorde un financement supplémentaire aux établissements préscolaires destinés aux populations autochtones⁵²⁹. Certains gouvernements provinciaux et territoriaux choisissent aussi de contribuer au financement des services de garde en dehors des heures scolaires, des groupes de jeu, des services de garde toute la journée et d'autres services liés aux enfants. Les règlements régissant les services d'EGJE sont élaborés et appliqués au niveau des États ou des territoires et relèvent habituellement du ministère de l'Éducation ou du ministère des Services communautaires.

Programme pédagogique

Le programme et la démarche pédagogiques varient d'un établissement à l'autre⁵³⁰. Il n'y a pas de programme pédagogique établi pour les établissements de garde des enfants participant au système d'accréditation nationale. Cependant, certains États ont institué un programme-cadre qui est obligatoire dans les garderies en établissement. Dans les établissements préscolaires et les maternelles, les États et les territoires ont des programmes-cadres et des lignes directrices distincts qui sont axés sur les aspects socioaffectifs, physiques, culturels, cognitifs et linguistiques du développement, et plus particulièrement sur l'apprentissage de la lecture et des mathématiques dans la petite enfance. La pédagogie fondée sur le jeu est l'approche la plus fréquemment recommandée.

Caractéristiques des programmes

Les services d'EGJE sont assurés surtout par des organismes non gouvernementaux sans but lucratif et des organismes à but lucratif, contrairement aux services préscolaires et scolaires, qui sont fournis directement par les gouvernements des États et des territoires.

l'éducation préscolaire relevait du ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Formation. Cette séparation de la garde des enfants et de l'éducation a été critiquée par l'OCDE dans *Petite enfance, grands défis II: Éducation et structures d'accueil*, OCDE, 2006, p. 316.

⁵²⁸ Gouvernement de l'Australie, *OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report*, p. 23.

⁵²⁹ Marilyn Harrington, « Background Note: Preschool education in Australia ».

Consulté à l'adresse www.aph.gov.au/library/pubs/bn/2007-08/PreschoolEdAustralia.htm le 9 mai 2008.

⁵³⁰ Sauf indication contraire, cette section est tirée de : OCDE, *Petite enfance, grands défis II: Éducation et structures d'accueil* 2006, p. 323.

Comme on le lit dans l'étude de l'OCDE, les services d'EGJE offerts en Australie sont :

- garde en milieu familial, garde à la maison pour les enfants de 0 à 12 ans, services fournis par des gardiennes agréées chez elles;
- centres de garde toute la journée, pour les enfants de la naissance à l'âge préscolaire, ouverts durant au moins huit heures par jour, cinq jours par semaine et 48 semaines par année;
- centres de garde occasionnels, également pour les enfants de la naissance à l'âge scolaire, mais services fournis à court terme de façon régulière ou irrégulière;
- garde en dehors des heures scolaires, organisation d'activités pour les enfants de 5 à 12 ans, avant et après les heures scolaires et durant les vacances scolaires;
- services préscolaires pour les enfants de 3 à 5 ans; en général seulement durant les semestres scolaires, entre 9 h et 15 h, la demi-journée ou toute la journée⁵³¹.

Niveaux de financement

Le gouvernement fédéral accorde du financement direct et indirect aux services d'EGJE. Il finance l'éducation des jeunes enfants indirectement en versant aux familles des subventions dont le montant est fonction du revenu des familles, au moyen de la prestation pour garde des enfants, et en accordant aux familles ou aux tuteurs qui travaillent, suivent une formation ou font des études un remboursement d'impôt pour garde d'enfants non fondé sur leur revenu afin de compenser leurs frais de garde d'enfants.

De plus, le gouvernement fédéral finance directement l'EGJE en versant des subventions pour l'établissement de nouveaux programmes ou centres. Par exemple, dans son budget de 2008-2009, le gouvernement a prévu d'investir 114,5 millions de dollars sur quatre ans pour construire 38 autres centres d'éducation et de garde des jeunes enfants, dont six centres pour autistes⁵³².

Les gouvernements des États et des territoires sont principalement responsables du financement des établissements préscolaires en Australie. En 2006-2007, les dépenses totales des pouvoirs publics au titre de l'éducation préscolaire se sont élevées à 0,5 milliard de dollars

⁵³¹ OCDE, *OCDE Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Australia*, novembre 2001, p. 7.

⁵³² Gouvernement de l'Australie, « Early Childhood Education and Care ». Consulté à l'adresse http://www.oEGJec.gov.au/new_agenda.htm le 15 juillet 2008.

AUS, les gouvernements des États et des territoires fournissant 99,34 p. 100 de ces fonds⁵³³.

Accès / inclusion

En 2008, le gouvernement de l'Australie a estimé qu'entre 13 et 20 p. 100 des enfants de 4 ans du pays ne fréquentent pas un établissement préscolaire ni aucun autre centre d'EGJE⁵³⁴. Chez les populations autochtones, c'est la moitié des enfants de 4 ans qui n'y vont pas. La hausse des coûts de ces services est le facteur le plus souvent donné⁵³⁵ comme obstacle à l'accès à l'EGJE. Comme il est dit plus haut, l'accès aux services d'EGJE est facilité par la prestation pour garde d'enfants PGE, qui est fondée sur le revenu et varie donc en fonction du niveau de revenu; cette prestation ne s'applique qu'aux services d'EGJE de haute qualité approuvés par les pouvoirs publics⁵³⁶. L'OCDE a souligné que la création de cette prestation a amélioré l'accès aux services d'EGJE pour les enfants des familles à revenus modeste et moyen⁵³⁷.

Comme l'Australie s'étend sur un vaste territoire et que sa population est clairsemée, l'accès aux services d'EGJE continue d'être un problème. Pour résoudre ce problème, le gouvernement de l'Australie s'est fixé comme objectif, en 2007, de veiller à ce que tous les enfants du pays aient accès à 15 heures d'éducation de la petite enfance à base de jeux, financées par l'État, pendant au moins 40 semaines par année, services qui seraient dispensés par des enseignants qualifiés dans des établissements préscolaires ou des garderies des secteurs public, privé et communautaire durant l'année précédant l'entrée à l'école; cet objectif doit être atteint au plus tard en 2013⁵³⁸. Le budget de 2008-2009 prévoit un investissement de 10 millions de dollars AUS

⁵³³ Marilyn Harrington, « Background Note: Preschool education in Australia ». Consulté à l'adresse www.aph.gov.au/library/pubs/bn/2007-08/PreschoolEdAustralia.htm le 9 mai 2008.

⁵³⁴ Gouvernement de l'Australie, *Universal Access to Early Childhood Education: Guidelines 2007-2008*, mars 2008, p. 1.

⁵³⁵ Commonwealth, gouvernement de l'Australie, *OCDE Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report*, p. 33.

⁵³⁶ Les services d'EGJE de haute qualité approuvés comprennent ceux figurant dans la liste de la partie ci-dessus portant sur la prestation de services du gouvernement de l'Australie, *Fact Sheet 2: What is the Childcare Benefit*. Consulté à l'adresse <http://www.oEGJec.gov.au/NR/rdonlyres/7BC0E145-54BA-45AE-B4BC-1A8C6B7EF6C5/20723/OEGJECFactSheet2.pdf> le 16 juillet 2008.

⁵³⁷ OCDE (2001), p. 44.

⁵³⁸ Gouvernement de l'Australie, « Universal Access to Early Childhood Education ». Consulté à l'adresse <http://www.oEGJec.gov.au/education/default.htm> le 16 juillet 2008.

assuré par les États et les territoires pour des projets innovateurs visant à améliorer l'accès à l'éducation de la petite enfance.

En plus des mesures liées au financement, l'Australie a conçu des façons innovatrices de surmonter les obstacles culturels et géographiques aux services d'EGJE. Le gouvernement fédéral a travaillé avec les gouvernements des États et des territoires à l'élaboration de modèles intégrés et adaptés aux communautés ainsi qu'aux diverses cultures.

Par exemple, les Mobile Children's Services sont des unités de ressources mobiles qui travaillent auprès des familles des régions rurales et éloignées. Elles offrent un éventail de services comprenant notamment la garde d'enfants et l'éducation préscolaire, aussi bien que des activités pour les enfants plus âgés, des groupes de jeu et des ludothèques. De même, les Multi-functional Children's Services offrent dans un même établissement différents genres de services d'éducation et de garde en fonction des besoins d'une communauté ou d'un groupe en particulier. Selon l'OCDE, ces programmes spéciaux accroissent de façon marquée l'accès aux services dans les régions rurales et éloignées⁵³⁹.

Amélioration de la qualité

La qualité de l'EGJE est évaluée tant au palier fédéral qu'au niveau des États et des territoires. Les gouvernements des États et des territoires déterminent les exigences en matière de permis, les ratios personnel-enfants et les qualités requises pour le personnel⁵⁴⁰. Par ailleurs, le gouvernement fédéral a établi un système de vérification de la qualité (SVQ) directement lié à l'attribution de fonds par le truchement de la prestation pour garde d'enfants. Tous les deux ans et demi, le SVQ évalue les expériences d'apprentissage des enfants, les relations entre les enfants, les parents et les éducateurs, ainsi que le genre de programmes offerts et leur qualité⁵⁴¹. En 2008, le gouvernement de l'Australie a annoncé un plan de mise en œuvre d'un système d'évaluation à cinq catégories dans le cadre du SVQ afin de fournir plus d'informations aux parents et d'améliorer les normes de qualité⁵⁴².

⁵³⁹ OCDE (2001), p. 30.

⁵⁴⁰ Gouvernement de l'Australie, *Fact Sheet 15: Information for Families using Child Care*. Consulté à l'adresse <http://www.oEGJEC.gov.au/NR/rdonlyres/C97009D1-F6F6-4D1C-90EC-E7568DD3DF00/20736/OEGJECFactSheet15.pdf> le 16 juillet 2008.

⁵⁴¹ *Ibid.*

⁵⁴² Gouvernement de l'Australie, « Strong quality standards in child care and preschool ». Consulté à l'adresse http://www.oEGJEC.gov.au/strong_quality_standards.htm le 16 juillet 2008.

Ressources humaines

Pour les services de garde d'enfants, les membres du personnel doivent avoir une formation accréditée en EGJE, acquise au moyen de programmes offerts dans des établissements d'éducation technique et supérieure financés par les États et les territoires. Cette formation se compose de programmes approuvés à l'échelle nationale, dont les responsables déterminent les compétences pertinentes à acquérir. Quant au personnel des établissements préscolaires, il doit obtenir un diplôme universitaire en enseignement avec spécialisation en éducation de la petite enfance. Les étudiants inscrits en éducation de la petite enfance doivent suivre des cours universitaires dont la teneur est déterminée par chacune des universités, lesquelles sont financées par le gouvernement fédéral. On constate d'importantes disparités dans les revenus et les conditions d'emploi entre les enseignants travaillant dans les garderies et ceux qui travaillent dans les établissements préscolaires, les premiers devant assumer une charge de travail beaucoup plus lourde tout en touchant des revenus moindres⁵⁴³.

Données / recherche

La fusion des collèges d'éducation supérieure avec les universités en 1989 s'est traduite par la création de liens entre les institutions d'EGJE et les centres de recherche universitaires, ce qui a entraîné la formation d'un secteur de recherche plus dynamique dans le domaine de l'EGJE au cours des 15 dernières années⁵⁴⁴. Le gouvernement fédéral a également créé l'Indice de développement de la petite enfance de l'Australie, une mesure du développement des enfants fondée sur la population, qui permet aux collectivités d'évaluer le niveau de développement des enfants au moment où ils atteignent l'âge scolaire⁵⁴⁵. En 2008, le gouvernement a annoncé que l'indice sera adapté pour mesurer le niveau de développement des enfants autochtones et mis à la disposition de toutes les collectivités du pays⁵⁴⁶.

⁵⁴³ Gouvernement de l'Australie, *OCDE Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report*, p. 45.

⁵⁴⁴ Gouvernement de l'Australie, *OCDE Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy: Australian Background Report*, p. 55.

⁵⁴⁵ Gouvernement de l'Australie, « Early Childhood Education and Care ». Consulté à l'adresse http://www.oEGJec.gov.au/new_agenda.htm le 15 juillet 2008.

⁵⁴⁶ Gouvernement de l'Australie, « Early Childhood Education and Care ». Consulté à l'adresse http://www.oEGJec.gov.au/new_agenda.htm le 15 juillet 2008.

Cuba

En dépit de maigres ressources financières, Cuba a fait des progrès considérables dans le domaine de l'éducation et de la garde des jeunes enfants (EGJE). En fait, Cuba compte parmi les 47 pays qui ont atteint six objectifs de l'UNESCO en matière d'éducation, notamment l'éducation primaire universelle, la parité entre les sexes et la qualité de l'éducation⁵⁴⁷. L'objectif du système d'EGJE de Cuba consiste à veiller à ce que tous les enfants réalisent leur plein potentiel. Cuba offre des services de garde universellement accessibles dans des cadres institutionnels et non institutionnels, qui sont coordonnés et assurés par le gouvernement.

Élaboration et mise en œuvre des politiques⁵⁴⁸

À Cuba, un organisme principal est chargé de la coordination et de la mise en œuvre des services d'éducation et de garde des jeunes enfants. C'est le Bureau de l'éducation préscolaire, qui est rattaché au ministère de l'Éducation. Il coordonne le travail des organismes gouvernementaux chargés de l'EGJE, par l'entremise de groupes techniques nationaux. Parmi les organismes et ministères participant à la prestation des services d'EGJE et associés aux groupes techniques nationaux, on compte les ministères de la Santé publique, de la Culture et des Sports, la Fédération des femmes de Cuba, l'Association nationale des petits agriculteurs, les associations étudiantes, les syndicats, les comités de la défense de la révolution et les médias. Ces groupes de coordination se sont établis aux niveaux provincial, municipal et communautaire.

Programme pédagogique

Cuba a créé un programme d'éducation national qui s'applique aux services d'EGJE institutionnels et non institutionnels⁵⁴⁹. L'objectif global du programme consiste à optimiser le développement intégré de

⁵⁴⁷ UNESCO, *Un bon départ : Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2007*, Paris, 2006. Consulté à l'adresse

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001500/150022F.pdf>, p. 67.

⁵⁴⁸ Sauf indication contraire, cette section est tirée du deuxième rapport du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie intitulé *La santé maternelle et le développement de la petite enfance à Cuba*, février 2008, p. 19.

⁵⁴⁹ Ana Maria Siverio Gómez, ministère de l'Éducation, République de Cuba, « Aide en matière d'éducation aux enfants à Cuba, depuis leur naissance jusqu'à l'âge de 6 ans », p. 8.

chacun des enfants et à les préparer le mieux possible pour l'école⁵⁵⁰. Le programme comporte les six éléments suivants : développement sociomoral, développement moteur, connaissance du monde naturel et social, langue maternelle, expression artistique, musique, expression corporelle et jeu.

Le programme articule le processus éducatif autour de trois catégories d'activités différentes. Les activités programmées sont conçues pour divers éléments du développement, et s'adressent à un groupe d'âge donné. Les activités indépendantes sont fondées sur les intérêts, les goûts et les besoins des enfants. Les activités complémentaires servent de complément au programme ordinaire et viennent combler des lacunes ou répondre à d'autres besoins.

À Cuba, la pédagogie de l'EGJE s'organise autour des différents cycles de développement de la vie⁵⁵¹ : le premier cycle concerne les enfants de la naissance à l'âge de 12 mois, le deuxième, les enfants de 1 à 3 ans le troisième, les enfants de 3 à 5 ans, et le quatrième, les enfants de 5 et 6 ans.

Caractéristiques des programmes⁵⁵²

Le gouvernement cubain est responsable de la prestation des services d'éducation et de garde des jeunes enfants (de la naissance à 6 ans) dans un cadre institutionnel et non institutionnel. Les trois différentes formules de services d'EGJE sont décrites ci-dessous.

- Les centres de la petite enfance, appelés círculos infantiles, sont des garderies pour les enfants de 6 mois à 5 ans dont la mère travaille. Ils sont ouverts de 6 h à 19 h, et les enseignants et autres employés y travaillent selon un horaire décalé. On compte trois catégories de círculos infantiles, chacune servant un groupe particulier d'enfants : les enfants dont les parents travaillent, les enfants handicapés et les enfants souffrant de problèmes sociaux.
- Un programme préparatoire à l'école est offert à tous les enfants de 5 ans, que leurs parents travaillent ou non. Parfois, ce programme préparatoire est offert dans les centres de la petite enfance.

⁵⁵⁰ UNESCO, *Cuba – Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes*, profil des pays établi dans le cadre du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous – 2007, 2006.

⁵⁵¹ Siverio Gómez, p. 11-12.

⁵⁵² Sauf indication contraire, cette section est tirée du rapport du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (2008), p. 16-20.

- Le programme *Educa a Tu Hijo* [Éduque ton enfant], qui offre une éducation dans un cadre non institutionnel aux enfants d'âge préscolaire qui ne fréquentent pas les centres de la petite enfance, est parrainé par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Les enfants de moins de 2 ans et leur famille reçoivent une ou deux fois par semaine la visite de formateurs, qui guident le développement des enfants au moyen de jeux, de conversations et d'autres activités. De plus, les enfants de 2 à 4 ans et leur famille profitent de sorties de groupe hebdomadaires dans des parcs, des installations culturelles et des centres sportifs en compagnie de conseillers formés en développement de l'enfance et participation familiale.

Niveaux de financement

Le gouvernement cubain est l'unique source de financement de tous les services d'EGJE du pays⁵⁵³. Cependant, comme il est dit plus haut, l'UNESCO a accordé son soutien à la conception du programme « Éduque ton enfant ».

Les niveaux actuels de financement de l'EGJE à Cuba ne sont pas connus. On sait toutefois qu'en 1997-1998, Cuba a consacré 10 p. 100 de son produit national brut au système d'éducation et que 8 p. 100 de ce montant a servi à l'EGJE⁵⁵⁴.

Accès / inclusion

La presque totalité des enfants cubains, de la naissance à 6 ans (99,5 p. 100 en 2005), profitent de ces services⁵⁵⁵. Afin que les services d'EGJE soient universellement accessibles, Cuba a adapté ses programmes afin qu'ils répondent aux besoins des enfants ayant des besoins spéciaux, y compris ceux des régions éloignées et rurales. Cuba a adapté son modèle d'éducation de la petite enfance aux régions montagneuses et rurales en construisant de petites écoles employant les mêmes enseignants et ressources pour des enfants d'âges et de niveaux différents, répartis en plus petits groupes. En

⁵⁵³ UNESCO, *Cuba – Early Childhood Care and Education (ECCE) Programmes, profil des pays établi dans le cadre du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous – 2007, 2006*. Consulté à l'adresse <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001480/148099e.pdf> le 21 août 2008.

⁵⁵⁴ Lavinia Gasperini, « The Cuban Education System: Lessons and Dilemmas » *Country Studies: Education Reform and Management Publication Series*, vol. 1, n° 5, juillet 2000, p. 28.

⁵⁵⁵ UNESCO (2006).

2001, on comptait 27 établissements préscolaires dans les régions montagneuses, dont certains ne s'occupaient que de quatre enfants⁵⁵⁶.

Pour les enfants ayant des besoins spéciaux inscrits au programme « Éduque ton enfant », le ministère de l'Éducation a créé des postes de spécialistes⁵⁵⁷. De plus, le ministère de l'Éducation a créé des écoles spéciales pour les enfants handicapés. Par exemple, Cuba a ouvert deux écoles spécialisées en autisme pour les enfants de 2 à 18 ans et qui assurent une thérapie individuelle à chacun d'entre eux.

Données / recherche⁵⁵⁸

La qualité des services d'EGJE à Cuba est évaluée au moyen de la collecte de données, de la recherche et du suivi. À Cuba, les enfants bénéficiant des services d'EGJE dans un cadre tant institutionnel que non institutionnel font l'objet d'un suivi et d'une évaluation systématiques. Tous les deux mois, on évalue les progrès du développement et l'atteinte des objectifs établis pour chaque année de vie ou chaque cycle, et l'on effectue une évaluation finale ou une évaluation du développement à la fin de chaque niveau scolaire. Une liste de tâches diagnostiques est donnée à tous les enfants qui terminent la maternelle; les résultats servent à établir le profil personnel de chaque enfant et du groupe, afin de concevoir sur mesure le début de la première année.

Ressources humaines

En milieu institutionnel, les enseignants et leurs adjoints sont responsables de la garde et de l'éducation alors que la mise en œuvre du programme « Éduque ton enfant » repose sur les médecins de famille, les infirmières, les enseignants et les bénévoles⁵⁵⁹. Les enseignants du primaire et de la petite enfance ont le même niveau d'instruction universitaire et touchent le même salaire⁵⁶⁰. Les enseignants sont formés pour le secteur préscolaire (de la naissance à l'âge de 5 ans) ou pour le secteur primaire (de 6 à 12 ans) et doivent faire cinq ans d'études théoriques et de formation pratique.

⁵⁵⁶ Gasperini (2000), p. 14.

⁵⁵⁷ Sauf indication contraire, la présente section est tirée du rapport du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (2008), p. 21.

⁵⁵⁸ Sauf indication contraire, la présente section est tirée du rapport du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, (2008), p. 22.

⁵⁵⁹ UNESCO (2006).

⁵⁶⁰ Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (2008), p. 20.

France

La France reste un chef de file dans l'accès universel aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants. En 1989, elle a adopté une loi garantissant à tous les enfants de 3 à 5 ans le droit à l'éducation préscolaire. En 2007, le gouvernement français a annoncé qu'en 2012, au plus tard, l'accès aux garderies constituera un droit garanti à tous les enfants.

Cependant, l'éducation et la garde des jeunes enfants restent complètement séparées en France tant du point de vue structurel que de celui des objectifs. Le secteur préscolaire est dominé par l'État et son orientation est surtout scolaire. À l'inverse, la garde des enfants est axée sur la santé, le bien-être et le développement des enfants, mais l'offre de services de garde vise à répondre aux besoins économiques, y compris l'encouragement de la participation des femmes à la population active.

Pour l'OCDE, l'assurance de la qualité, la formation et l'adaptation de l'approche pédagogique aux besoins individuels des enfants, ainsi que la diversité de la population française constituent d'importantes préoccupations.

Élaboration et mise en œuvre des politiques⁵⁶¹

En France, l'éducation préscolaire et la garde des enfants relèvent de deux portefeuilles différents. La France est un État unitaire constitué de trois ordres de gouvernement décentralisés élus ayant chacun ses propres obligations juridiques et financières : les régions, les départements et les communes (autorités locales). Les établissements préscolaires, ou écoles maternelles, font partie du système national d'éducation et relèvent à la fois de l'État, par l'entremise du ministère de l'Éducation nationale, et des communes ou autorités locales. Le ministère est responsable de l'ensemble du secteur de l'éducation, c'est-à-dire des politiques, des programmes, de la planification, du financement ainsi que du recrutement et de la formation des enseignants, et les autorités locales, du maintien des structures physiques du réseau scolaire⁵⁶².

⁵⁶¹ L'information sur l'administration et la politique de formation est tirée de l'étude de l'OCDE intitulée *Note par pays de l'OCDE – La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*, février 2004, sauf indication contraire.

⁵⁶² Gouvernement de la France, « Les domaines de compétences ». Consulté à l'adresse <http://www.education.gouv.fr/cid219/les-domaines-de-competences.html> le 20 juillet 2008.

Au contraire, l'administration de la garde et de l'éducation non scolaires est décentralisée en France. Au niveau de l'État, la politique relative à la garde d'enfants relève du ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité. Ce ministère, de concert avec l'organisme public national, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), est chargé de la réglementation des diverses formes d'éducation et de garde des jeunes enfants en milieu non scolaire ainsi que de l'établissement des objectifs et des ressources consacrées aux fonds d'allocations familiales régionales sur une période de quatre ans. La CNAF est régie par des représentants des partenaires sociaux et des associations familiales, sous les auspices de l'État.

Au niveau du département, la Caisse d'allocations familiales (CAF) est responsable de la mise en œuvre des politiques sociales établies par l'État et la CNAF, aussi bien que du financement de l'EGJE. Elle travaille en conjonction avec les autorités locales, les communes, à la conception de formes d'EGJE qui répondent aux besoins locaux. À ce niveau de gouvernement, le président du Conseil général, l'assemblée régionale élue, est responsable de l'autorisation des décisions liées au financement, de la réglementation des formes individuelles et collectives de garde d'enfants et des services de surveillance et de suivi.

Caractéristiques des programmes⁵⁶³

En France, les services d'EGJE non préscolaires sont fournis par une multitude d'acteurs et d'organismes, dont les municipalités, des organismes à but lucratif et sans but lucratif et des coopératives appartenant aux parents. Selon l'OCDE, les organismes sans but lucratif représentent 40 p. 100 des fournisseurs de services et ils sont à l'origine de l'élargissement des formes de services d'EGJE depuis 20 ans. Si les pouvoirs publics restent les principaux fournisseurs de services préscolaires en France, quelque 20 p. 100 des élèves fréquentent des établissements préscolaires privés, qui sont majoritairement exploités par des institutions religieuses. Voici une description des différents types de services d'EGJE offerts en France :

- Les écoles maternelles sont gratuites et gérées par la même administration, selon les mêmes principes et aux mêmes heures que les écoles primaires. Elles sont destinées aux enfants de 3 à 5 ans. Depuis 1989, tous les enfants de 3 ans ont une place garantie dans un établissement préscolaire.

⁵⁶³ L'information sur la prestation de services est tirée d'un document de l'OCDE paru en 2003, à moins d'indication contraire.

- Les assistantes maternelles offrent les services de garde de jeunes enfants les plus courants en France. Ce sont des personnes qui disposent d'un permis pour accueillir chez elles des enfants de moins de 6 ans.
- Les haltes-garderies sont des établissements d'accueil occasionnel qui répondent à un besoin d'accueil temporaire et limité dans la durée pour les enfants de moins de 6 ans.
- Les crèches sont la forme de services de garde la plus populaire⁵⁶⁴. Ce sont des centres de garde d'enfants qui fournissent des services à long terme aux enfants de moins de 6 ans. Les services sont assurés par une équipe formée d'une infirmière spécialisée en puériculture, d'un médecin et de puériculteurs.
- Les jardins d'enfants sont des garderies pour les enfants de 3 à 6 ans, qui sont encadrés par des éducatrices de jeunes enfants. Ils assurent la transition entre la garderie et l'école.
- Les établissements multi-accueil répondent aux besoins d'accueil occasionnel, à temps partiel et régulier. Ils fournissent des services personnalisés répondant à la fois aux besoins individuels des enfants et aux contraintes liées à l'horaire de travail des parents.

Niveaux de financement

Selon l'OCDE, la France a consacré 1 p. 100 de son PIB aux services d'EGJE en 2004, ce qui la situe tout juste derrière les meneurs, les pays scandinaves⁵⁶⁵. L'État français accorde du financement direct et indirect à l'EGJE. L'État, par le truchement du ministère de l'Éducation nationale, assume le coût total du secteur préscolaire au moyen des impôts et contributions sociales prélevés sur le revenu des contribuables⁵⁶⁶.

L'État verse aussi deux sortes de subventions aux parents au titre de l'éducation et de la garde des jeunes enfants d'âge non préscolaire. Le Complément de libre choix du mode de garde est une subvention versée aux parents qui confient leurs enfants de moins de 6 ans à une assistante maternelle ou à une garderie⁵⁶⁷. Les CAF versent aussi une subvention plus à court terme, le Complément de libre choix d'activité, aux parents qui choisissent de ne pas travailler afin de prendre soin de

⁵⁶⁴ Gouvernement de France, *Éducation et accueil des jeunes enfants : Rapport préalable à la visite des experts en France*, mai 2003, p. 82.

⁵⁶⁵ OCDE, *Petite enfance, grands défis II*, 2004, p. 117.

⁵⁶⁶ OCDE (2004), *Note par pays – France*, p. 35.

⁵⁶⁷ CAF, « Prestation d'accueil du jeune enfant ». Consulté à l'adresse <http://www.caf.fr/wps/portal/particuliers/catalogue/metropole/paje> le 22 juillet 2008.

leurs enfants. La subvention varie en fonction du nombre d'enfants⁵⁶⁸. Enfin, les CAF accordent des subventions aux gouvernements locaux pour qu'ils puissent améliorer l'offre de services d'EGJE et concevoir des projets innovateurs⁵⁶⁹.

Accès / inclusion

L'OCDE a félicité la France d'avoir adopté une loi garantissant l'accès aux services préscolaires à tous les enfants de 3 à 5 ans⁵⁷⁰. La France s'est également employée à accroître l'accès des enfants de 2 ans au secteur préscolaire, notamment ceux des régions socialement et économiquement défavorisées ainsi que les enfants immigrants, l'intervention précoce étant susceptible d'améliorer leurs chances dans la vie⁵⁷¹.

Toutefois, l'accès à l'éducation et aux services de garde des jeunes enfants d'âge non préscolaire n'est pas universel en France, car 10 p. 100 des enfants de moins de 3 ans n'ont pas accès à des services de garde et 82 p. 100 des femmes de 24 à 29 ans doivent cesser de travailler pour prendre soin de leurs jeunes enfants⁵⁷².

Les enfants des régions rurales sont particulièrement défavorisés en matière d'accès. Pour résoudre ce problème, le gouvernement français vise à faire de l'accès à la garde des enfants un droit reconnu par la loi d'ici cinq ans et à créer 350 000 places supplémentaires au moyen d'un investissement d'un milliard d'euros⁵⁷³. Au nombre des mesures additionnelles, on compte le recrutement de professionnels de la garde et de l'éducation des jeunes enfants et le déploiement d'efforts pour consolider la profession.

⁵⁶⁸ CAF, « Présentation d'accueil du jeune enfant: Complément de libre choix d'activité ». Consulté à l'adresse <http://www.caf.fr/wps/portal/particuliers/catalogue/metropole/paje> le 22 juillet 2008.

⁵⁶⁹ OCDE (2004), *Note par pays – France*, p. 35.

⁵⁷⁰ *Ibid.*, p. 39.

⁵⁷¹ Les bienfaits des services préscolaires pour les enfants de 2 ans font toujours l'objet de débats dans la documentation en France, *ibid.*, p. 13.

⁵⁷² Gouvernement de la France, « Plan petite enfance: 9 mesures sur 5 ans ». Consulté à l'adresse <http://www.travail.gouv.fr/espaces/famille/grands-dossiers/plan-petite-enfance/> le 21 juillet 2008.

⁵⁷³ Gouvernement de la France, « Rééquilibrer la politique de la famille ». Consulté à l'adresse http://www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/famille_1056/ le 22 juillet 2008.

Qualité

La France a une longue tradition de suivi de la qualité de ses établissements préscolaires assuré par l'inspecteur d'académie, qui définit les politiques d'éducation pour les écoles maternelles et évalue les enseignants⁵⁷⁴. La qualité des services de garde et d'éducation des jeunes enfants d'âge non préscolaire est contrôlée par le président du Conseil général au niveau départemental. L'assurance de la qualité a fait l'objet d'une importante réforme aux termes d'un décret adopté en 2000. Ce décret requiert que tous les modes de garde d'enfants répondent aux mêmes exigences liées à la qualification des employés : la moitié des employés des services de garde et d'éducation de la petite enfance doit avoir un diplôme en éducation de la petite enfance, en gestion, en travail social ou en santé. Parmi d'autres mécanismes d'assurance de la qualité, notons les exigences de certification professionnelle pour les assistantes maternelles, qui doivent garantir qu'elles sont en mesure de prendre soin de jeunes enfants dans des conditions assurant leur développement physique, intellectuel et socio affectif⁵⁷⁵.

Programme pédagogique

Les approches pédagogiques en milieu préscolaire et en garderie restent distinctes. Tous les établissements préscolaires en France ont le même programme qui se concentre sur cinq thèmes : le langage oral et l'initiation à l'écriture, l'apprentissage de la vie collective, la maîtrise du corps pour agir et exprimer les émotions et la pensée, la découverte du monde et la représentation des émotions à travers la création artistique⁵⁷⁶. L'OCDE a certes noté que le programme français s'intéressait davantage à l'apprentissage par le jeu, mais elle n'en estime pas moins qu'il est principalement axé sur l'atteinte d'objectifs éducatifs plutôt que sur le bien-être général de l'enfant⁵⁷⁷.

Les milieux de garde des enfants ne sont pas forcés d'avoir un programme établi, mais ils doivent présenter un projet d'établissement décrivant les objectifs sociaux et éducatifs pour les enfants. Au sein de ces projets, les principaux objectifs sont la santé, la sécurité, le bien-être ainsi que le développement de l'enfant. Cependant, en raison de la séparation entre le niveau préscolaire et la garde d'enfants en France, les objectifs d'apprentissage ne sont ni examinés ni soutenus⁵⁷⁸. L'OCDE a également remarqué que les programmes de

⁵⁷⁴ OCDE (2004), *Note par pays – France*, p. 31-32.

⁵⁷⁵ *Ibid.*, p. 32.

⁵⁷⁶ OCDE (2004), *Petite enfance, grands défis II*, p. 406.

⁵⁷⁷ OCDE, (2004), *Note par pays – France*, p. 49-50.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, p. 39-40.

garde d'enfants avaient tendance à accorder la priorité aux horaires de travail des parents plutôt qu'aux besoins de chacun des enfants⁵⁷⁹.

Ressources humaines

Les établissements préscolaires ont un personnel d'enseignants détenant un diplôme universitaire et ayant suivi un programme de formation de 18 mois en enseignement. Durant son examen, l'OCDE a constaté que les enseignants du secteur préscolaire ont une formation et des connaissances limitées en développement de la petite enfance⁵⁸⁰. Le personnel des garderies se compose d'un large éventail de professionnels de la petite enfance travaillant au sein d'équipes interdisciplinaires (puéricultrices, auxiliaires de puériculture, médecins et psychologues). Les puéricultrices sont des infirmières ou des sages-femmes qui ont suivi un programme spécialisé d'un an en développement, santé et bien-être de l'enfant, alors que les auxiliaires de puériculture ont obtenu un diplôme professionnel approuvé par le préfet régional. Les éducatrices de la petite enfance doivent suivre un programme d'apprentissage de deux ans centré sur la formation tant théorique que pratique en éducation de la petite enfance.

L'OCDE a critiqué le fait que les assistantes maternelles ne sont pas tenues de suivre des cours pour obtenir leur permis; tout ce qu'elles ont à faire pour avoir un permis, c'est suivre 60 heures de formation durant une période de cinq ans⁵⁸¹.

Données / recherche

L'OCDE a félicité le gouvernement français d'avoir adopté la pratique d'enquêtes à grande échelle et d'avoir adapté ses recensements pour recueillir des données sur les enfants de 6 ans ou moins en garderie⁵⁸². Elle a estimé que la recherche réalisée par le gouvernement sur la disponibilité, la prise et les effets des différentes mesures de congé parental était utile à l'établissement des orientations futures, alors que le travail de la CNAF en vue de la détermination de l'offre et de la demande d'EGJE facilitait la prise de décisions concernant la répartition des ressources.

⁵⁷⁹ *Ibid.*

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. 48.

⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 47.

⁵⁸² *Ibid.*, p. 52.

Allemagne

L'Allemagne a apporté une contribution spéciale au secteur de la garde et de l'éducation de la petite enfance par son concept de pédagogie sociale, une approche globale de l'éducation et du développement des enfants, qui est devenue le fondement du système d'EGJE dans nombre de pays européens. Toutefois, le système d'EGJE de l'Allemagne est complexe, celle-ci étant un État fédéral qui repose sur le principe de la subsidiarité. Compte tenu du besoin d'améliorer son rendement économique et ses résultats sur le plan de l'éducation, l'Allemagne s'oriente vers un accès universel à la garde des enfants de moins de 3 ans. Cependant, l'OCDE a souligné que l'Allemagne avait encore beaucoup de progrès à faire au chapitre de la garde des enfants des immigrants et des familles défavorisées⁵⁸³.

Élaboration et mise en œuvre des politiques⁵⁸⁴

L'Allemagne est un pays fédéral qui fonctionne selon le principe de la subsidiarité. La responsabilité de la garde et de l'éducation des jeunes enfants est donc partagée par les différents ordres de gouvernement. Conformément au droit commun de l'Allemagne, le gouvernement fédéral est responsable de la législation en matière d'EGJE, cela faisant partie du système national de bien-être de l'enfance et de la jeunesse. Parmi les autres responsabilités de l'État fédéral, on compte les suivantes : veiller à ce que tous les enfants de 3 à 6 ans aient accès à une place à temps partiel dans les centres d'EGJE; accorder du soutien aux districts et municipalités pour l'aménagement d'installations d'EGJE destinées aux enfants de moins de 3 ans; protéger les enfants par la loi; concevoir et financer des projets pilotes dans le domaine de l'EGJE. Toutefois, le gouvernement fédéral n'est pas responsable du financement des services d'EGJE. Au niveau fédéral, l'EGJE relève du ministère des Affaires familiales, des Aînés, des Femmes et de la Jeunesse.

Les provinces allemandes, les *länder*, sont chargées de l'application de la loi fédérale en matière d'EGJE. Cela comprend le financement des services d'EGJE et l'adoption de règlements dans les domaines de la sécurité, des normes de qualité, etc. Selon le principe de subsidiarité, les municipalités sont responsables de la prestation des services

⁵⁸³ OCDE Country Note – *Early Childhood education and care policy in the Federal Republic of Germany*, 26 novembre 2004, p. 58.

⁵⁸⁴ Sauf indication contraire, la présente section est tirée de OCDE (2004), *Country Note: Germany*, p. 15.

d'EGJE, qu'elles financent avec leurs propres recettes en plus des fonds qu'elles reçoivent des *länder*.

En Allemagne, le système d'éducation, y compris l'éducation préscolaire obligatoire pour les enfants de 6 ans, relève de la compétence exclusive des *länder*. L'OCDE souligne donc que l'intégration de l'éducation et de la garde d'enfants aurait pour effet que le gouvernement fédéral perdrait son pouvoir dans ce domaine.

Programme pédagogique

Les provinces allemandes ont commencé à élaborer des plans d'éducation pour les services d'EGJE dans le cadre national créé durant des conférences ministérielles provinciales. Même si ces plans diffèrent d'une province à l'autre, ils sont tous centrés sur les thèmes suivants : éducation et promotion linguistiques, mathématiques, sciences naturelles et éducation technique, éducation musicale et éducation des enfants, éducation esthétique, visuelle et culturelle et éducation des enfants, promotion de l'activité physique et du sport, santé et éducation des enfants⁵⁸⁵.

L'Allemagne est le seul pays à s'être doté de sa propre démarche en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance, qui est devenue le fondement de la pédagogie infantile dans de nombreux pays européens⁵⁸⁶. Créé au XIX^e siècle, le concept de *sozialpaedagogik*, ou pédagogie sociale, est à la fois une théorie et une série de pratiques puéricultrices. C'est une approche globale axée sur le corps, l'esprit, les émotions, la créativité, les antécédents et l'origine sociale de l'enfant, plutôt que sur des objectifs scolaires. Selon cette approche, l'apprentissage, la garde et l'éducation sont intrinsèquement liés. Ainsi, l'OCDE constate que si elles sont officiellement séparées, l'éducation et la garde des enfants en Allemagne sont en pratique réunies par l'approche pédagogique conçue par ce pays.

Système de prestation

Les Allemands ayant historiquement considéré la prestation des services d'EGJE comme une question de bien-être social, les organismes qui assurent traditionnellement ces services sont les églises, les œuvres de bienfaisance, les groupes sociaux et les associations⁵⁸⁷. Le système est donc largement sans but lucratif.

⁵⁸⁵ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004 Background Report Germany*, 2004, p. 55.

⁵⁸⁶ Sauf indication contraire, le présent paragraphe est tiré de OCDE (2004) *Country Note: Germany*, p. 19.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, p. 16.

Cependant, on note l'existence de quelques organismes à but lucratif qui fournissent des services d'EGJE en Allemagne. Aux termes des lois du pays en matière d'EGJE, les deux catégories de fournisseurs de services sont traitées sur un pied d'égalité sur le plan du financement et de la réglementation⁵⁸⁸. Les différentes formules de services d'EGJE offerts en Allemagne sont les suivantes :

- Les *krippen* sont des garderies pour les enfants de moins de 3 ans.
- Les *kindergartens* sont des jardins d'enfants pour les enfants de 3 à 6 ans, soit jusqu'à l'entrée à l'école primaire, mais qui accueillent maintenant de plus en plus des enfants de moins de 3 ans. Ils offrent des services de demi-journée et de journée complète.
- Les *hort* sont des centres de garde qui assurent des services aux enfants d'âge scolaire.
- Les services d'accueil familial sont fournis par des *tagesmuetter* (assistantes maternelles) chez elles.

Niveaux de financement

Selon l'OCDE, l'Allemagne a consacré 0,53 p. 100 de son PIB aux services d'EGJE en 2004⁵⁸⁹. En Allemagne, les coûts des services d'EGJE sont répartis entre les gouvernements provinciaux (de 75 à 80 p. 100), les parents (14 p. 100) et les fournisseurs de services (le reste⁵⁹⁰). Les frais des parents sont toutefois liés au revenu. Par conséquent, les familles à faible revenu et les familles d'immigrants ont droit à des places subventionnées par les pouvoirs publics et à une réduction des frais pour ces services.

Comme on l'a souligné, le gouvernement fédéral ne peut financer directement les services d'EGJE. Il peut toutefois financer des initiatives spéciales. De concert avec les provinces, le gouvernement fédéral a adopté une loi (*kinderfoerderungsgesetz*) en 2007 pour promouvoir la prestation et le financement de services de garde dans tout le pays. Cette loi vise à assurer un financement suffisant pour qu'un enfant de moins de 3 ans sur trois ait accès aux services de garde d'ici 2013, conformément aux normes de l'Union européenne⁵⁹¹. Le gouvernement fédéral a affecté 4 millions d'euros à l'atteinte de cet objectif.

⁵⁸⁸ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004 Background Report Germany*, 2004, p. 34.

⁵⁸⁹ OCDE (2004), *Petite enfance, grands défis II*, p. 305.

⁵⁹⁰ OCDE (2004), *Country Note: Germany*, p. 29.

⁵⁹¹ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, « Ursula von derLeyen: Der Weg zum Ausbau der Kinderbetreuung ist frei ». Consulté à l'adresse <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/Familie/kinderbetreuung.html> le 5 août 2008.

Accès / inclusion

L'accessibilité aux services d'EGJE varie beaucoup en Allemagne. En raison de l'offre universelle publique des services d'EGJE dans l'ancienne République démocratique allemande (RDA), les provinces faisant auparavant partie de la RDA assurent une large couverture de services d'EGJE. Elles peuvent donc fournir un accès universel pour les enfants de 3 à 6 ans et un taux d'accès de 40 p. 100 pour les enfants de moins de 3 ans⁵⁹². Cependant, dans les provinces de l'ex-Allemagne de l'Ouest, l'accès aux services d'EGJE n'est pas aussi grand : seulement 88 p. 100 des enfants de 3 à 6 ans et 2,7 p. 100 des enfants de moins de 3 ans ont accès aux services d'EGJE. Cela s'explique par le fait qu'avant la réunification, les habitants de l'Allemagne de l'Ouest croyaient fermement qu'il valait mieux élever les enfants à la maison plutôt que les envoyer dans des garderies, d'où le moins grand nombre de centres de garde d'enfants dans cette partie du pays.

La décision récente du gouvernement d'assurer l'accès à un tiers des enfants de moins de 3 ans témoigne de la fusion des traditions des deux Allemagnes en matière de prestation de services d'EGJE. Cependant, plus concrètement, l'orientation de la politique vers l'accès universel reflète le souhait de l'Allemagne d'accroître les taux de participation à la population active⁵⁹³. Cette réorientation est également motivée par le souhait d'améliorer les résultats scolaires des enfants, compte tenu du piètre classement de l'Allemagne dans le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de 2001 de l'OCDE⁵⁹⁴.

En ce qui touche l'accès équitable, l'OCDE a souligné que l'Allemagne se situait en dessous de la moyenne, 25 p. 100 seulement des enfants de 3 à 6 ans nés à l'étranger ayant accès aux jardins d'enfants⁵⁹⁵. De même, 36 p. 100 des enfants de milieux socio-économiques défavorisés ne vont pas non plus dans des jardins d'enfants malgré l'existence de places libres ou subventionnées⁵⁹⁶. En dépit de la politique gouvernementale qui vise à intégrer les enfants handicapés aux services d'EGJE pour tous, les chercheurs de l'OCDE ont constaté qu'aucun enfant ayant des besoins spéciaux n'a été vu ou qu'aucune donnée sur les taux d'accès n'a été recueillie⁵⁹⁷.

⁵⁹² OCDE (2004), *Country Note: Germany*, p. 27.

⁵⁹³ *Ibid.*, p. 22.

⁵⁹⁴ OCDE (2004), *Petite enfance, grands défis II*, p. 310.

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ *Ibid.*

⁵⁹⁷ OCDE (2004), *Country Note: Germany*, p. 39.

Amélioration de la qualité

L'OCDE a souligné que l'Allemagne avait lancé une initiative de qualité nationale afin de concevoir des projets servant à déterminer des indicateurs de la qualité ainsi qu'à élaborer et à tester des méthodes d'autoévaluation et d'évaluation externe des services d'EGJE. En plus de ces mesures, le gouvernement a annoncé en mai 2008 qu'il allait non seulement accroître le nombre de places offertes par les services de garde, mais encore investir dans l'amélioration de la qualité des services d'EGJE en augmentant le nombre d'employés qualifiés travaillant dans ce secteur⁵⁹⁸.

Ressources humaines

L'OCDE a constaté que les niveaux de formation du personnel des services d'EGJE en Allemagne étaient faibles comparativement aux normes internationales⁵⁹⁹. Les principaux travailleurs des services de garde en Allemagne sont appelés *erzieherinnen* (éducatrices). Après des études dans une école secondaire spécialisée, ces éducatrices suivent une formation de quatre ans dans un collège technique spécialisé en pédagogie sociale; cette formation est à la fois théorique et pratique. Ce parcours diffère de celui des enseignants du primaire, qui font des études secondaires les préparant à l'université (le programme allemand *Abitur*) et doivent suivre un programme de six ans en enseignement.

Données / recherche

L'OCDE a constaté que, comme la formation requise pour l'EGJE se donne dans des collèges techniques, il se fait très peu de recherche dans ce domaine dans les universités allemandes⁶⁰⁰. Les projets existants sont de faible envergure, axés sur les politiques et largement tributaires des subventions gouvernementales. Enfin, l'OCDE a constaté aussi que les statistiques disponibles au niveau national étaient de faible qualité en raison de l'absence de données comparables recueillies au sujet de l'utilisation des services d'EGJE dans l'ensemble du pays⁶⁰¹.

⁵⁹⁸ Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Ausbau und Qualitaet der Kinderbetreuung*. Consulté à l'adresse http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/ausbau-und-qualit_C3_A4t-der-kinderbetreuung-flyer_property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf le 13 août 2008.

⁵⁹⁹ OCDE (2004), *Country Note: Germany*, 26 novembre 2004, p. 49.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 52

⁶⁰¹ *Ibid.*

Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande est un chef de file mondial dans la conception d'un système d'EGJE intégré. Ce pays a conçu un programme national biculturel liant l'héritage des colons européens et celui de la population autochtone. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a également dressé un plan stratégique décennal pour soutenir le développement des services d'EGJE d'ici 2012. Les services d'EGJE en Nouvelle-Zélande sont fournis uniquement par des organismes sans but lucratif et à but lucratif. Par ailleurs, les pouvoirs publics versent des subventions ciblées pour assurer l'accès équitable à l'EGJE aux enfants ayant des besoins spéciaux et à ceux venant de milieux socioéconomiques et culturels différents.

Élaboration et mise en œuvre des politiques

La Nouvelle-Zélande a confié les services d'EGJE au ministère de l'Éducation, qui est responsable de la conception du programme national, de la réglementation des fournisseurs de services pour que ceux-ci se conforment à des normes de qualité minimales et du soutien de la prestation de services d'éducation de la petite enfance de qualité au moyen de programmes de financement et d'une série d'autres initiatives⁶⁰². En 2002, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a conçu un plan stratégique décennal pour l'éducation de la petite enfance, qui avait pour titre *Pathways to the Future: Ngā Huarahi*⁶⁰³. Ce plan vise une hausse de la participation aux services d'EGJE, une amélioration de la qualité de ces services et la promotion de relations empreintes de collaboration au sein du secteur. Il projette aussi d'améliorer la mise en œuvre du programme national d'EGJE, appelé *Te Whāriki*.

L'assurance de la qualité des services d'EGJE est réalisée par un organisme gouvernemental, le Bureau d'examen de l'éducation, qui examine les centres d'éducation de la petite enfance et d'autres services tous les trois ans⁶⁰⁴. Travail et Revenu, un organisme relevant

⁶⁰² Ministère de l'Éducation, gouvernement de la Nouvelle-Zélande, « New Zealand Education System: An Overview ». Consulté à l'adresse http://www.minedu.govt.nz/sitecore/content/minedu/home/educationSectors/InternationalEducation/ForInternationalStudentsAndParents/NewZealandEducationSystemAnOverview/Early_Childhood_Education.aspx le 18 août 2008.

⁶⁰³ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, *Pathways to the Future: Nga Huarahi: A 10 year Strategic Plan for Early Childhood Education*, septembre 2002.

⁶⁰⁴ Ministère de l'Éducation, gouvernement de la Nouvelle-Zélande, « New Zealand Education System: An Overview ». Consulté à l'adresse <http://www.minedu.govt.nz/sitecore/content/minedu/home/educationSectors/Inter>

du ministère du Développement social, joue aussi un rôle dans la prestation de services d'EGJE en Nouvelle-Zélande. Il est responsable de l'organisation et du versement de la prestation pour la garde d'enfants de la Nouvelle-Zélande offerte aux parents.

Programme pédagogique

La Nouvelle-Zélande a conçu un programme national d'éducation et de garde des jeunes enfants qui intègre la culture de la population autochtone à celle des colons européens. Ce programme est appelé *Te Whāriki*, expression maorie qui signifie « matelas tissé⁶⁰⁵ ». L'objectif du programme consiste à veiller à ce que les enfants « deviennent des apprenants et des communicateurs compétents et sûrs d'eux-mêmes, sains de corps et d'esprit, ayant la conviction de faire partie de la société et d'y apporter leur contribution⁶⁰⁶ ». Le programme est fondé sur les quatre principes suivants :

- doter l'enfant de la capacité d'apprendre et de croître;
- le monde élargi de la famille et de la communauté est un facteur du développement de l'enfant;
- le développement global des enfants;
- l'importance des relations pour le processus d'apprentissage de l'enfant.

Il vise aussi cinq objectifs principaux pour les enfants :

- assurer le bien-être des enfants, ce qui comprend la santé, la sécurité et la santé affective;
- assurer l'appartenance, soit faire en sorte que les enfants et les familles sachent qu'ils ont une place dans la société, qu'ils sont reliés au monde extérieur et qu'ils connaissent les limites des normes et comportements sociaux;
- reconnaître et favoriser la contribution de chacun des enfants. Tous les enfants doivent profiter des mêmes possibilités de contribution;
- assurer le développement de modes de communication orale et non orale ainsi que la connaissance d'autres langues, cultures et modes d'expression créative;
- veiller à ce que les enfants explorent activement leur monde par le jeu, acquièrent la maîtrise de leur corps, conçoivent des théories

[nationalEducation/ForInternationalStudentsAndParents/NewZealandEducationSystem
AnOverview/Early_Childhood_Education.aspx](http://www.educate.govt.nz/learning/curriculumAndLearning/TeWhaariki.aspx)

le 18 août 2008.

⁶⁰⁵ Rapport initial, p. 36.

⁶⁰⁶ Ministère de l'Éducation, « Te Whāriki ». Consulté à l'adresse

<http://www.educate.govt.nz/learning/curriculumAndLearning/TeWhaariki.aspx> le 11 août 2008.

sur le monde qui les entoure et apprennent des stratégies de réflexion et de raisonnement.

Caractéristiques des programmes

Les services d'éducation et de garde des jeunes enfants sont fournis par des organismes à but lucratif et sans but lucratif, lesquels sont supervisés par des conseils de gestion communautaires locaux. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande ne joue aucun rôle dans la gestion ou la prestation des services d'EGJE⁶⁰⁷. On compte une diversité de services d'EGJE en Nouvelle-Zélande⁶⁰⁸ :

- Les centres d'éducation et de garde offrent des programmes de garde toute la journée ou une partie de la journée pour les enfants de la naissance à l'âge scolaire. Ce peut être des entreprises privées, des sociétés sans but lucratif, des services communautaires ou des services rattachés à une entreprise. Ils comprennent quelques centres d'éducation et de garde en immersion pour enfants maoris (qui sont toutefois en augmentation) et des centres Pacific Island.
- Les services d'accueil en milieu familial forment un réseau d'éducatrices en milieu familial qui exercent leurs activités sous la supervision d'un coordonnateur.
- Les jardins d'enfants offrent des services sessionnels d'éducation de la petite enfance pour les enfants de 3 à 5 ans.
- Les *Kōhanga Reo* sont des programmes d'immersion maoris pour les enfants maoris de 0 à 6 ans.
- Les groupes de jeu non agréés sont des groupes communautaires de parents et d'enfants qui se rencontrent de la naissance de ceux-ci jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge scolaire.
- Les programmes de développement et de soutien des parents visent à améliorer la santé, la condition sociale et les résultats éducationnels des enfants en contribuant à renforcer les compétences parentales.
- Les centres de jeu sont collectivement surveillés et gérés par les parents et sont destinés aux enfants de 0 à 5 ans.
- L'école par correspondance fournit des services d'EGJE aux enfants de 3 à 5 ans qui sont incapables de se rendre dans un centre d'EGJE ordinaire parce qu'ils habitent dans une région isolée où il n'y a pas de tels services, parce qu'ils sont malades ou qu'ils ont des besoins spéciaux.

⁶⁰⁷ Ministère de l'Éducation, gouvernement de la Nouvelle-Zélande, « New Zealand Education System: An Overview ».

⁶⁰⁸ Sauf indication contraire, la présente section est tirée directement de : Gouvernement de la Nouvelle-Zélande (2002), p. 5.

Niveaux de financement

En 2005, l'éducation représentait 15,5 p. 100 des dépenses publiques en Nouvelle-Zélande, et 6 p. 100 de ce montant était affecté à l'éducation préprimaire, y compris tous les services d'éducation et de garde des jeunes enfants⁶⁰⁹. Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande finance de diverses façons les services agréés d'éducation et de garde des jeunes enfants, avec ou sans but lucratif.

- Une subvention pour la garde d'enfants aide les parents à payer les frais d'EGJE pour les enfants de 5 ans ou moins. Le montant de la subvention est fonction du revenu parental et la subvention est versée aux parents qui travaillent, étudient ou sont gravement malades ou handicapés⁶¹⁰.
- En 2007, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a adopté une politique aux termes de laquelle les parents d'enfants de 3 et 4 ans inscrits dans un programme d'EGJE ont droit à 20 heures gratuites par semaine. Les parents déterminent le nombre d'heures exact et le genre de services qu'ils veulent, et le fournisseur de services fait les démarches auprès du gouvernement pour le paiement des services⁶¹¹. Les 30 heures d'EGJE par semaine qui restent sont prises en charge par le programme de subvention pour garde d'enfants.
- Le programme de subventions discrétionnaires pour la petite enfance accorde une aide financière aux groupes communautaires pour diverses raisons, comme le paiement des frais de démarrage, l'augmentation du nombre de places et l'amélioration de la santé et de la sécurité dans les immeubles⁶¹².
- Les fonds d'établissement aident les groupes communautaires à satisfaire aux exigences d'agrément liées aux services d'EGJE⁶¹³.

⁶⁰⁹ Institut de statistique de l'Unesco (ISU) – ISU Statistiques-en-bref. Consulté à l'adresse

http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=fra&BR_Country=5540&BR_Region=40515 le 12 août 2008.

⁶¹⁰ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, « Financial Support ». Consulté à l'adresse <http://www.teamup.co.nz/earlyyears/about/Financial+support.htm> le 12 août 2008.

⁶¹¹ Ministère de l'Éducation, « 2-4 Funding Conditions ». Consulté à l'adresse <http://www.lead.ece.govt.nz/Funding/FundingHandbook/Chapter4/2FundingConditions.htm> le 21 août 2008.

⁶¹² Ministère de l'Éducation, « Introduction to the Early Childhood Education Discretionary Grants Scheme ». Consulté à l'adresse <http://www.lead.ece.govt.nz/Funding/DiscretionaryGrantsScheme/default.htm> le 12 août 2008.

⁶¹³ Ministère de l'Éducation, « Establishment Funding: Frequently Asked Questions ». Consulté à l'adresse http://www.lead.ece.govt.nz/Funding/EstablishmentFunding/Frequentlyaskedquestions.htm#what_is_establishment_funding le 12 août 2008.

- Les subventions d'investissement accordées aux fournisseurs de services d'EGJE communautaires agréés aident ceux-ci à fournir des services aux enfants socioéconomiquement défavorisés, ayant des besoins spéciaux ou provenant de milieux non anglophones. Ces subventions ne sont pas accordées aux organismes privés à but lucratif.

Accès / inclusion

Comme nous l'avons vu ci-dessus, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a créé nombre de subventions et de modes de financement pour garantir l'accès universel aux services d'EGJE. Il a établi un programme prévoyant 20 heures de services gratuits, estimant qu'en dépit de l'universalité des taux de couverture des services d'EGJE, les enfants ne bénéficiaient pas nécessairement d'assez d'heures pour améliorer leurs résultats éducationnels⁶¹⁴.

En plus de verser des subventions pour améliorer l'accès des populations autochtones, des enfants ayant des besoins spéciaux et de ceux provenant de milieux socioéconomiques défavorisés, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a créé des initiatives particulières dans le cadre de son plan stratégique décennal en vue d'améliorer les services d'EGJE fournis aux populations maories et pasifikas. Au nombre de ces initiatives, on compte : la réalisation d'études visant à déterminer les obstacles à l'accès, le versement de subventions ciblées et la tenue d'autres consultations auprès des communautés locales⁶¹⁵.

Amélioration de la qualité

L'assurance de la qualité des services d'EGJE en Nouvelle-Zélande est faite par le Bureau d'examen de l'éducation (BEE) tous les trois ans. Dans cet examen, le BEE évalue l'efficacité de la gestion, la compétence des enseignants, le leadership professionnel, la qualité des programmes, l'environnement et l'interaction entre les enfants et le personnel⁶¹⁶. Il examine aussi les résultats obtenus par les enfants par rapport aux objectifs du programme national : bien-être,

⁶¹⁴ Ministère de l'Éducation, « Free early childhood education – Summary reports on uptake ». Consulté à l'adresse <http://www.minedu.govt.nz/> le 12 août 2008.

⁶¹⁵ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande (2002), p. 10.

⁶¹⁶ Education Review Office, *Evaluation Indicators for Education Reviews in Early Childhood Services*, 2004. Consulté à l'adresse http://www.ero.govt.nz/EdRevInfo/ECedrevs/ECE_p.10020Eval.p.10020Indicators.pdf le 12 août 2008.

sentiment d'appartenance, contribution, communication et exploration active.

Ressources humaines

Depuis le 31 décembre 2007, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande exige que 50 p. 100 du personnel travaillant dans les centres d'éducation et de garde de jeunes enfants dirigés par des enseignants possède un diplôme en enseignement reconnu par le Conseil de l'enseignement de la Nouvelle-Zélande⁶¹⁷. L'objectif du gouvernement est que le personnel des centres d'éducation et de garde soit composé à 80 p. 100 d'enseignants agréés d'ici 2010. Pour être agréés, les enseignants du secteur préprimaire doivent avoir suivi un programme universitaire de trois ans en enseignement et obtenu leur diplôme⁶¹⁸. Toutefois, les enseignants du préprimaire n'ont pas encore obtenu la parité salariale complète avec les enseignants du primaire.

Données / recherche

Dans sa stratégie décennale, la Nouvelle-Zélande a fait de la recherche visant à soutenir le développement de la politique d'EGJE une de ses grandes priorités⁶¹⁹. Les secteurs de recherche à soutenir sont notamment : la qualité et la réglementation, les obstacles à l'accès, l'offre d'enseignants et les questions liées à la main-d'œuvre. Le gouvernement voudrait également réaliser une étude longitudinale afin d'évaluer les effets de sa stratégie.

Suède

L'accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants (EGJE) constitue un des piliers fondamentaux de l'État-providence suédois. Les services d'EGJE sont en effet considérés comme un moyen de promouvoir le bien-être et le développement de l'enfant tout en facilitant la participation parentale au marché du travail⁶²⁰. Ainsi, le gouvernement suédois poursuit depuis 40 ans l'élargissement et

⁶¹⁷ Ministère de l'Éducation, « Qualification/registration targets ». Consulté à l'adresse <http://www.lead.ece.govt.nz/Staffing/QualificationRegistrationTargets/default.htm> le 12 août 2008.

⁶¹⁸ UNESCO, Early Childhood Education Policy Co-ordination under the Auspices of the Department/Ministry of Education: A Case Study of New Zealand, *UNESCO Early Childhood and Family Policy Series*, n° 1, mars 2002, p. 19.

⁶¹⁹ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande (2002), p. 19.

⁶²⁰ Barbara Martin Korpi, *The Politics of Pre-School-intentions and decisions underlying the emergence and growth of the Swedish pre-school*, le 15 octobre 2007, p. 26

l'amélioration des services d'EGJE, par l'intégration de ses services, la création de programmes multiculturels novateurs et l'augmentation de l'accès des enfants dont les parents sont au chômage. En dépit des difficultés économiques récentes, 43 p. 100 des enfants d'un an, 87 p. 100 de ceux de 3 ans et 92 p. 100 de ceux de 5 ans vont dans un centre d'EGJE⁶²¹. C'est pourquoi l'OCDE a qualifié d'exceptionnel le modèle suédois d'EGJE⁶²².

Administration et élaboration des politiques⁶²³

La responsabilité de l'EGJE en Suède est partagée par l'État et les autorités municipales locales. L'État établit les objectifs et les lignes directrices et détermine le cadre financier de l'éducation et de la garde des jeunes enfants par l'entremise du ministère de l'Éducation et de la Recherche. Les municipalités sont responsables de la prestation des services d'éducation préscolaire et de garde d'enfants.

Par conséquent, l'État détermine dans quelle mesure les objectifs nationaux sont atteints et quelle est la meilleure façon de répartir le financement public pour répondre aux besoins des municipalités. Par ailleurs, l'Agence nationale suédoise de l'amélioration scolaire veille à ce que les objectifs nationaux soient atteints en exerçant des contrôles, de même qu'en faisant des évaluations et de la recherche⁶²⁴.

Caractéristiques des programmes

Les municipalités sont les principaux fournisseurs de services d'EGJE en Suède. Toutefois, dans les années 1990, on a observé une hausse de la demande d'un plus large éventail de choix; en conséquence, des particuliers, des groupes religieux et des associations ont pu établir des centres d'éducation et de garde des jeunes enfants après avoir obtenu un permis auprès du gouvernement local. Ainsi, en 2006, 17 p. 100 des enfants d'âge préscolaire étaient inscrits dans un centre d'éducation et de garde des jeunes enfants agréé exploité par une entreprise privée⁶²⁵.

⁶²¹ Agence nationale pour l'amélioration scolaire de la Suède, « Some facts about Swedish EGJE ». Consulté à l'adresse http://www.skolutveckling.se/in_english/children_first/some_facts_about_swedish_EGJE/ le 28 juillet 2008.

⁶²² OCDE, *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*, décembre 1999, p. 38.

⁶²³ Sauf indication contraire, la présente section est tirée de OCDE (1999), p. 26.

⁶²⁴ Agence nationale pour l'amélioration scolaire de la Suède, « About the Agency ». Consulté à l'adresse http://www.skolutveckling.se/in_english/about/ le 28 juillet 2008.

⁶²⁵ Korpi, p. 55

Bien qu'il y ait différentes formules de services d'éducation et de garde des jeunes enfants en Suède, tous les services sont désignés comme services préscolaires par suite d'une modification apportée à la Loi sur l'éducation en 1998 et aux termes de laquelle tous les modes d'accueil de la petite enfance ont été intégrés au système d'éducation⁶²⁶. La modification apportée à la Loi a aussi marqué l'ajout d'une classe préscolaire au système d'éducation suédois afin de prolonger le cycle d'enseignement et d'apporter un complément aux formules existantes d'éducation et de garde des jeunes enfants. On trouvera ci-dessous une description des formules d'éducation et de garde des jeunes enfants, y compris la classe préscolaire⁶²⁷ :

- La *classe préscolaire* est un service facultatif offert pour tous les enfants de 6 ans, habituellement la demi-journée. Elle est offerte dans le cadre du système scolaire national et elle est fondée sur un programme national poursuivant les mêmes objectifs que ceux du principal programme scolaire national.
- Les *garderies de jour familiales* accueillent à plein temps des enfants d'âge préscolaire. Tenues par une gardienne d'enfants en milieu familial agréée, ces garderies offrent des horaires flexibles, y compris le soir et le week-end.
- Les *établissements préscolaires ouverts* offrent des activités à temps partiel pour les enfants non inscrits dans d'autres formules de garde. Ils exigent que l'enfant soit accompagné par un parent ou une gardienne et ils fournissent un cadre informel où les parents peuvent se rencontrer.
- Les *établissements préscolaires* (anciennement appelés garderies) offrent des services de garde à plein temps pour les enfants d'âge préscolaire. Ils sont ouverts toute l'année et leurs heures sont adaptées aux besoins des parents qui travaillent. Il s'agit là du mode d'EGJE gouvernemental traditionnellement offert en Suède.
- Les *centres de jeu* offrent des activités à temps partiel pour les enfants de 6 à 12 ans. Ces centres sont aménagés dans des locaux scolaires et le programme scolaire national a été modifié pour les intégrer.

Niveaux de financement

Selon l'OCDE, la Suède a consacré 1,7 p. 100 de son PIB aux services d'EGJE en 2004, se classant au deuxième rang derrière le Danemark parmi les pays examinés⁶²⁸. La plus grande partie du financement de l'EGJE vient de l'État et des municipalités par le truchement des

⁶²⁶ *Ibid.*, p. 63.

⁶²⁷ La description des diverses formes d'EGJE en Suède est tirée de OCDE (1999), p. 15.

⁶²⁸ OCDE (2004), *Petite enfance, grands défis II*, p. 118.

impôts. L'État transfère aux municipalités des blocs de financement auxquels s'ajoutent les revenus tirés des impôts fonciers⁶²⁹. Les municipalités décident alors de l'affectation de leurs fonds.

Même si le financement provenant de l'État n'est pas destiné spécifiquement à l'EGJE, l'État accorde, en plus, des subventions spéciales visant des objectifs donnés dans le secteur de l'EGJE. Par exemple, l'État a versé une subvention spéciale pour soutenir le multiculturalisme et l'égalité des sexes dans les services d'EGJE⁶³⁰.

Avant 1990, l'État absorbait 45 p. 100 des coûts de l'EGJE, les municipalités, 45 p. 100 également, et les parents se chargeaient des 10 p. 100 qui restaient⁶³¹.

Toutefois, la crise économique qui a frappé la Suède dans les années 1990 a entraîné une diminution du financement public et un transfert des coûts vers les parents, au point où ceux-ci assumaient 16,5 p. 100 des coûts de l'EGJE⁶³². Au terme de longs débats, les frais imposés aux parents ont été plafonnés en 2002 par suite de cette forte hausse. Ils représentent maintenant environ 17 p. 100 des coûts d'exploitation⁶³³.

Accès / inclusion

Dans les années 1970, l'accès aux services d'éducation et de garde des jeunes enfants est devenu un fondement de l'État-providence suédois, pareil accès étant considéré comme un moyen d'assurer autant le bien-être et le développement de l'enfant que la participation des parents au marché du travail⁶³⁴.

La Loi préscolaire de 1975 accordait aux parents qui travaillent, qui sont aux études ou qui ont besoin d'un soutien particulier 525 heures de services préscolaires gratuites par année pour les enfants de 6 ans. Au début des années 1990, la demande de services de garde et d'éducation des jeunes enfants surpassait l'offre. Le gouvernement a donc adopté, en 1995, une nouvelle loi prévoyant que les municipalités devaient non seulement garantir l'offre de services de garde, mais encore devenir les fournisseurs de services d'EGJE afin d'y élargir l'accès.

⁶²⁹ OCDE (1999), p. 16

⁶³⁰ Korpi, p. 55.

⁶³¹ *Ibid.*

⁶³² *Ibid.*, p. 17.

⁶³³ Clearing House on International Developments in Child, Youth and Family Policies, « Sweden ». Consulté à l'adresse <http://www.childpolicyintl.org/>

⁶³⁴ Korpi, p. 26.

Or, étant donné que les parents devaient travailler pour avoir droit à la prestation de services d'EGJE en Suède, les enfants dont les parents étaient sans emploi étaient exclus d'emblée. Cette mesure discriminatoire a touché un segment de plus en plus important de la population dans les années 1990, un nombre croissant de parents perdant leur emploi en raison de la crise économique. De même, les immigrants, dont le nombre était en hausse, avaient moins accès aux services d'EGJE, car ils étaient plus susceptibles d'être sans emploi. Ainsi, en juin 2001, les enfants de 4 et 5 ans de parents sans emploi ont obtenu le droit aux services préscolaires, tant en ce qui concerne l'obtention d'une place que le maintien de celle qu'ils avaient déjà⁶³⁵.

Amélioration de la qualité

L'assurance de la qualité dans les services préscolaires est réalisée par l'Agence nationale de l'amélioration scolaire de la Suède, et celle des autres services d'EGJE, par les municipalités et, souvent, par les directeurs d'école. L'OCDE et le gouvernement suédois ont tous deux constaté une baisse de la qualité des services d'EGJE dans les années 1990 en raison des mesures d'austérité, lesquelles se sont traduites par une hausse des ratios personnel-enfants⁶³⁶. Durant cette période, la Suède s'est employée à maintenir les niveaux de qualité à l'aide de son personnel hautement qualifié : 60 p. 100 du personnel est composé d'enseignants préscolaires formés à l'université, et le reste, d'assistantes maternelles qualifiées⁶³⁷.

Depuis lors, le gouvernement suédois a adopté d'autres mesures pour rétablir les ratios personnel-enfants des services d'EGJE. En 2004, le *Riksdag* (le Parlement suédois) a adopté une loi prévoyant l'octroi d'une subvention spéciale aux municipalités afin qu'elles puissent augmenter de 10 p. 100 le nombre d'enseignants et d'assistantes maternelles⁶³⁸.

Programme pédagogique

Lorsque la responsabilité de l'éducation et de la garde des jeunes enfants a été confiée au ministère de l'Éducation et de la Recherche, le gouvernement suédois a également décidé de concevoir un programme national fondé sur des lignes directrices et des objectifs pédagogiques communs. Toutefois, le moyen par lequel les objectifs devaient être atteints a été laissé à la discrétion des municipalités. Le programme national d'éducation préscolaire est centré sur cinq

⁶³⁵ *Ibid.*, p. 70.

⁶³⁶ OCDE (1999), p. 31.

⁶³⁷ *Ibid.*, p. 32.

⁶³⁸ Martin Korpi, p. 72.

thèmes : les normes et les valeurs; le développement et l'apprentissage; l'influence sur l'enfant; l'éducation préscolaire et la maison; la coopération entre les établissements et les classes préscolaires, l'école et les centres de loisirs⁶³⁹.

L'approche pédagogique du programme comprend des éléments de la conception suédoise traditionnelle en matière d'éducation de la petite enfance ainsi que des aspects de l'approche Reggio Emilia⁶⁴⁰. Le programme considère l'enfant comme un apprenant compétent, un penseur actif et un acteur impliqué. Au nombre des principales valeurs, on compte les suivantes : l'apprentissage et le développement continu, le jeu et les méthodes de travail axées sur des thèmes, les liens avec les propres expériences de l'enfant, l'importance pédagogique de la garde et le développement en groupes.

Ressources humaines⁶⁴¹

Le personnel d'EGJE en Suède est assez instruit. Tant les établissements que les classes préscolaires font appel à des enseignants préscolaires ayant fait des études universitaires spécialisées sur les aspects théoriques et pratiques du développement de la petite enfance ainsi qu'à des assistantes maternelles ayant acquis une formation en garde d'enfants et en psychologie du développement à l'école secondaire. Les centres de loisirs font appel à des pédagogues ayant une éducation et une formation semblables à celles des enseignants préscolaires. Par ailleurs, le personnel de garde en milieu familial n'est pas tenu d'acquérir quelque formation que ce soit, mais il est recommandé qu'il suive les cours de garde d'enfants offerts par les écoles secondaires.

Recherche et évaluation

Dans le rapport d'information présenté à l'OCDE, le gouvernement suédois a souligné que l'Agence nationale de l'éducation⁶⁴² est responsable de la recherche et de l'information dans le domaine de l'EGJE qui servent à l'évaluation des programmes et à l'élaboration des politiques⁶⁴³. L'agence recueille des données et réalise des études d'évaluation des services d'EGJE en Suède.

⁶³⁹ OCDE (1999), p. 18.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 19.

⁶⁴¹ Sauf indication contraire, cette information est tirée de OCDE (1999), p. 19.

⁶⁴² L'Agence nationale pour l'amélioration scolaire de la Suède mentionnée ci-dessus faisait partie de cet organisme, mais constitue maintenant une entité distincte.

⁶⁴³ Gouvernement de la Suède, *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden: Background report prepared for the OECD Thematic Review*, décembre 1999, p. 64.

Dans son évaluation des services d'EGJE de la Suède, l'OCDE a noté que la recherche réalisée dans le domaine du développement de la petite enfance par les universités suédoises était d'excellente qualité, mais elle s'est demandé si cette recherche était liée à l'élaboration des politiques⁶⁴⁴. L'OCDE a en outre souligné que la plus grande partie de la recherche indépendante était autofinancée plutôt que soutenue par des subventions gouvernementales.

⁶⁴⁴ OCDE (1999), p. 37.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Senate of Canada:

The Honourable Senator Jerahmiel S. Grafstein, sponsor of the bill;

The Honourable Senator Jim Munson, sponsor of the bill.

Autism Canada Foundation:

Laurie Mawlan, Executive Director.

As an individual:

Josh Bortolotti.

Autism Society Canada:

Kathleen Provost, Executive Director.

Autism Speaks Canada:

Suzanne Lanthier, Executive Director.

TÉMOINS

Sénat du Canada :

L'honorable sénateur Jerahmiel S. Grafstein, parrain du projet de loi;

L'honorable sénateur Jim Munson, parrain du projet de loi.

Autism Canada Foundation :

Laurie Mawlam, directrice exécutive.

À titre personnel :

Josh Bortolotti.

Société canadienne de l'autisme :

Kathleen Provost, directrice générale.

Autism Speaks Canada :

Suzanne Lanthier, directrice générale.