
ANNEXE II : RAPPORT D'EXAMEN EXTERNE

Date : 29 octobre 2007

À l'attention de : Lynell Anderson, CGA
Directrice de projet
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

De : Gordon Gray, CGA

Sujet : Examen externe de l'initiative *Établir des liens*

À la demande de l'ACPSGE, j'ai examiné le rapport préliminaire (et la documentation complémentaire) de l'initiative *Établir des liens*. Pour ce faire, j'ai adopté la méthodologie suivante :

1. Examen approfondi de tous les documents de présentation, en commençant par le communiqué issu de la rencontre des premiers ministres sur le développement de la petite enfance (11 septembre 2000).
2. Examen approfondi des plus récents rapports annuels soumis par les différentes régions (provinces, territoires, et gouvernement fédéral).
3. Examen approfondi de toutes les données financières et des indicateurs non financiers compris dans les rapports annuels de chaque région afin de valider les informations extraites de ces rapports et utilisées dans le rapport final de l'ACPSGE.
4. Examen approfondi du rapport final (ébauche) de l'ACPSGE afin de comparer ses conclusions avec les miennes.

Je tiens à préciser que je ne suis d'aucune façon un professionnel de la petite enfance et des services de garde. Ainsi, il se peut que je n'aie pas su formuler des hypothèses ou faire des liens que des gens du milieu auraient tenus pour évidents.

En bref, voici ma compréhension de l'initiative *Établir des liens*:

Lors de la réunion des premiers ministres en septembre 2000, il fut convenu d'améliorer substantiellement le financement consenti au développement de la petite enfance (DPE) dans chacun des territoires et chacune des provinces. Pour l'essentiel, ce financement s'articulait autour de trois phases :

- a. Entente sur le développement de la petite enfance (DPE), année financière 2001-2002.
- b. Versement de fonds additionnels pour soutenir les programmes d'apprentissage et la garde des jeunes enfants, année financière 2003-2004.
- c. Versement de fonds additionnels pour soutenir l'initiative sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (AGJE), année financière 2004-2005.

Le programme de financement fédéral AGJE a été aboli suivant l'élection d'un nouveau gouvernement. Toutefois, avant ce changement, pendant trois ans, les provinces et les territoires ont reçu des fonds en vertu de ces diverses ententes.

Le programme de financement fédéral s'adressait dans sa totalité aux enfants âgés de moins de six ans. Les provinces et les territoires pouvaient affecter les fonds de la façon qui leur semblait le mieux répondre aux besoins des enfants de ce groupe d'âge. Sous-jacent au programme, les premiers ministres s'étaient engagés à publier annuellement et en temps opportun des rapports de manière à ce que tout citoyen intéressé puisse savoir comment les fonds avaient été dépensés et à quelles fins. Ils s'étaient aussi engagés à publier des tableaux de données comparables d'année en année et à adopter des structures et des outils de rapports communs.

Le rapport de l'ACPSGE vise à déterminer si les rapports régionaux (provinciaux et territoriaux) et fédéraux soumis à ce jour satisfont aux objectifs d'utilité et de présentation en temps opportun que s'étaient fixés les premiers ministres.

En vertu de l'examen que j'ai fait des divers rapports annuels et après avoir analysé les données financières extraites des rapports par l'ACPSGE, j'arrive aux conclusions suivantes :

1. Les structures des rapports sont très variées. Quoiqu'un survol de tous les rapports donne à penser que les programmes destinés aux enfants d'âge préscolaire ciblés au départ aient effectivement augmenté depuis l'année de référence 2000-2001, un certain nombre de rapports régionaux sont structurés de telle manière qu'il est très difficile de comparer ou d'analyser les dépenses effectuées d'une année à l'autre.
2. De plus, il n'y a pas vraiment uniformité en ce qui concerne la présentation en temps opportun des dits rapports. Dans quelques cas, nous avons les rapports 2005-2006, mais d'autres rapports datent de deux ou trois ans et même plus.
3. À mon avis, les données financières extraites des divers rapports par l'ACPSGE sont très exactes. Les différences que j'ai pu constater sont minimales, sans doute le résultat d'erreurs d'arrondissement. Je constate aussi que l'analyse par l'ACPSGE des chiffres publiés dans les rapports régionaux révèle des erreurs de calcul dont l'organisation a tenu compte.
4. J'ai constaté à quelques reprises que l'ACPSGE n'avait pas utilisé certains chiffres publiés dans les rapports régionaux à cause de leur manque de clarté et de l'impossibilité de faire des comparaisons ou de les appliquer concrètement.
5. Il me semble donc que l'ACPSGE s'est rigoureusement efforcée d'employer une approche comptable conservatrice dans le choix des données financières aux fins de son analyse. Je veux dire que les constats de l'organisation sont fondés sur des données financières exemptes d'ambiguïté et comparables d'une année à l'autre. Comme le note l'ACPSGE dans son rapport : « Nous n'avons pas le mandat, l'autorité ni les ressources nécessaires pour valider l'exactitude des renseignements fournis par les gouvernements dans leurs rapports publics ni la vraisemblance de leurs estimations ni le bien-fondé de leur méthodologie ». Ainsi, j'estime que l'approche utilisée pour extraire les données à analyser a été à la fois prudente et appropriée.

Dans l'ensemble, je considère que le rapport de l'ACPSGE représente avec justesse la situation en ce qui concerne des rapports sur le financement public en vertu des trois ententes sur le développement de la petite enfance et sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. De plus, je crois que les recommandations formulées par l'ACPSGE sont raisonnables et fondées.

Autres remarques :

Quoique la mécanique des rapports en tant que telle, ou plutôt les changements à y apporter, ne fasse pas l'objet du rapport de l'ACPSGE, les remarques suivantes me sont venues à l'esprit lors de mon examen :

- a. Il est possible que ce soit tout à fait clair pour les personnes oeuvrant dans le domaine des services de garde, mais le groupe d'âge à qui s'adressaient ces programmes sème la confusion. Pour moi,

lorsque l'on parle de zéro à six ans, cela inclut les enfants de six ans. Si on veut les exclure, je suggère de parler « d'enfants âgés de moins de six ans ».

- b. Lorsque l'on traite de mesures non financières, je suggère de prendre plus de temps pour les expliquer aux profanes. Par exemple, à la page douze du rapport 2003-2004 du Yukon, on peut lire que le Yukon comptait 2 426 enfants âgés de zéro à six ans, qu'il y avait 1 310 places en services de garde réglementés et que ces places étaient occupées à 83 %. Toutefois, dans la dernière phrase de la page, on lit : « Environ 34 % des enfants du Yukon âgés de zéro à cinq ans fréquentent un service de garde réglementé ». Or, 83 % de 1 310 places donne 1 087 places et 34 % de 2 426 enfants donne 825. Je n'ai pas réussi à concilier ces résultats.
- c. Je suggère que les régions soient obligées de faire mention des fonds reportés à l'année suivante. Une région à tout le moins a mentionné le report de fonds de l'année précédente, mais a omis de mentionner la part des fonds de l'année en cours reportée à l'année suivante. Selon moi, les montants reportés, même s'ils ont été affectés, devraient être spécifiés.
- d. Je suggère que toutes les régions adoptent une phraséologie uniforme pour parler des fonds dépensés. À cet égard, un certain nombre de régions emploient le terme « allocation » comme dans « deux millions de dollars ont été alloués au programme ». Pour moi, « allocation » équivaut à « budget », à savoir une dépense prévue plutôt qu'une dépense réelle. Cela peut porter à croire que certains fonds sont à dépenser.
- e. Je suggère qu'on adopte une structure de rapport uniforme en ce qui concerne les fonds placés en fiducie en vertu de l'initiative AGJE (2005). Les modalités de distribution de fonds pour 2004-2005 ont été telles que les régions ne les ont reçus pratiquement qu'en 2005-2006. Reste que l'argent a été distribué pour ces deux années. Toutefois, j'ai constaté dans plusieurs rapports qu'on n'en faisait pas mention. Il semble que d'importantes sommes placées dans le fonds en fiducie ont été versées aux régions en vertu de l'initiative AGJE. Selon moi, on devrait les mentionner clairement et en rendre compte, même si le financement a servi à autre chose.
- f. Je suggère que, lorsqu'une région reçoit des fonds, elle spécifie de quel montant il s'agit et, dans le cas où les fonds n'ont pas tous été versés, qu'elle explique pourquoi. Par exemple, dans le rapport 2004-2005 de la Nouvelle-Écosse, dans l'information préliminaire (page 6), on peut lire que la province a reçu « environ » 14 M\$ en vertu de l'entente DPE et « environ » 2,7 M\$ en vertu de l'entente multilatérale. Selon un document du gouvernement fédéral « Aide fédérale pour le développement de la petite enfance, et l'apprentissage et la garde des jeunes enfants », les parts de la Nouvelle-Écosse ont été respectivement de 14,7 M\$ et de 4,4 M\$, une différence de 2,4 M\$ que je n'ai pas réussi à concilier.
- g. Nonobstant la situation actuelle en ce qui concerne les rapports régionaux, j'ai eu du mal à analyser leurs données financières et non financières. Selon moi, même les rapports régionaux les mieux faits n'ont d'utilité pratiquement que pour les professionnels des services de garde et les analystes financiers. Le rapport préliminaire de l'ACPSGE souligne que des groupes communautaires devraient participer à l'élaboration des rapports (ou des résumés) de manière à s'assurer qu'ils ont du sens pour les profanes. J'opine totalement.

Je suis heureux d'avoir pu contribuer à cet exercice. Je suis disponible pour répondre à des questions ou fournir d'autres explications.

Recevez l'expression de mes sentiments distingués,



Gordon Gray, CGA