

ÉTABLIR DES LIENS

Se servir des rapports au public préparés par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour suivre la progression des services de garde à l'enfance au Canada

Lynell Anderson, B.Com, CGA
Directrice de projet

Tammy Findlay, MA
Chercheuse principale

Octobre 2007

RÉSUMÉ

Dans la foulée d'ententes intervenues depuis 2001-2002 entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux – hormis celui du Québec – de nouveaux transferts fédéraux ont vu le jour au Canada dans le but d'améliorer et d'accroître l'accès à des services de garde à l'enfance de qualité et abordables et à d'autres programmes de développement de la petite enfance (DPE). En novembre 2004, l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE) a lancé *Établir des liens*, une initiative visant à soutenir les collectivités et les gouvernements dans leur analyse et leurs discussions entourant les politiques et les programmes de financement mis de l'avant en vertu de ces ententes sur les services de garde.

Afin de faciliter ce dialogue, nous avons créé divers outils et documents pour expliquer les transferts fédéraux, souligner l'importance d'un certain nombre d'indicateurs systémiques clés et mettre également en relief l'importance d'une approche globale et planifiée en matière de services de garde.

Le milieu des services de garde, d'autres groupes et de nombreuses personnes préconisent d'assujettir les transferts fédéraux aux provinces et aux territoires à un cadre de reddition des comptes, assorti de normes sanctionnées par une loi, de données vérifiées et de rapports déposés devant le Parlement et les Législatures. Toutefois, en vertu des récentes ententes FPT, en matière de responsabilité publique et de reddition de comptes, l'engagement des gouvernements à soumettre annuellement des rapports publics clairs permettant de suivre la progression des services de garde et d'autres programmes de DPE suffirait.

Dans ce rapport, nous examinons dans quelle mesure les rapports destinés au public déposés à ce jour par les gouvernements démontrent que leurs obligations en vertu des ententes FPT sont respectées. Nous fondons notre analyse sur les conditions mises de l'avant dans les ententes, ainsi que sur les recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) en matière de rapports publics sur la performance.

Nos résultats révèlent que 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 (neuf provinces, trois territoires et gouvernement fédéral) 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 garde.

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

Certains gouvernements ne fournissent pas toutes les informations sur leurs dépenses de base (de référence) ou ils le font aléatoirement. Sans base de référence, on ne peut pas suivre la progression des services de garde ni suivre les transferts fédéraux et confirmer ce à quoi ils ont été utilisés.

Certains rapports prêtent carrément à confusion. Par exemple, les termes et/ou les niveaux d'investissement décrits dans le texte du rapport ne correspondent pas aux termes et niveaux d'investissement présentés dans la section financière du même rapport, ou aux renseignements afférents des années précédentes.

En vertu des ententes FPT, les gouvernements peuvent se limiter à rendre uniquement compte des « actions prioritaires » qu'ils ont choisi d'entreprendre. Certains rapports publics semblent donc biaisés à la faveur de bonnes nouvelles. On n'y trouve pas d'explications sur les réductions apparentes de financement et/ou de services. Cette approche est contraire aux attentes du public et aux lignes directrices du CCSP, lesquelles précisent que les rapports publics sur la performance devraient être exempts de parti pris. De plus, le manque d'informations clés et l'absence d'explications relativement aux baisses de financement minent la crédibilité des rapports destinés au public.

Quoi qu'il en soit, suivant notre analyse détaillée des services de garde et un bref survol des autres programmes de DPE, nous avons observé des tendances à l'amélioration au chapitre des :

- **Indicateurs d'accessibilité et d'abordabilité des programmes de DPE autres que les services de garde** – notamment un accroissement des programmes de soutien du revenu pour les familles et une augmentation relativement importante du nombre de programmes ciblés (familles à faible revenu, communautés autochtones et enfants à besoins particuliers) et du nombre de programmes universels (importance accordée à l'alphabétisation précoce et au soutien des familles dans leur rôle parental). Les améliorations apportées à ces programmes de DPE autres que les services de garde sont, pour l'essentiel, financées par l'État. Les parents n'ont pas à déboursier de frais pour y participer ou alors leur contribution est minimale.
- **Indicateurs de qualité et d'accessibilité des services de garde** – notamment une augmentation modeste de la main-d'œuvre formée et du nombre de places réglementées. (Le financement des services de garde repose en bonne partie sur les contributions parentales (tarifs) et les rapports n'ont pas démontré que les services étaient généralement plus abordables pour les familles).

Ces tendances à l'amélioration confirment l'importance du leadership fédéral dans la mise en œuvre de politiques et dans le financement de programmes de développement de la petite enfance, notamment de services de garde à l'enfance. Elles témoignent aussi du rôle déterminant du fédéral pour veiller à ce que le Canada respecte son engagement d'assurer l'accès à des services comparables partout au pays. Les données des rapports publics font également ressortir les mesures requises pour améliorer substantiellement les services de garde à l'enfance. Par exemple, de 2001-2002 à 2003-2004, la rémunération des éducatrices en garderie d'une des plus petites provinces canadiennes est passée de 7,04 \$/h à 8,44 \$/h grâce aux transferts fédéraux en vertu des ententes FPT.

Nous avons pu dégager quelques tendances à l'amélioration un peu partout au pays, mais les ententes FPT sur les services de garde stipulent que les gouvernements font rapport à leurs populations et non

les uns aux autres. Nos travaux donnent à penser qu'il n'est pas pratique pour les citoyennes et les citoyens d'analyser eux-mêmes les rapports publics sur le rendement et soulèvent des questions à propos du recours à cette formule comme unique mécanisme de reddition de comptes, sachant que les parents et les organismes communautaires sont à tout le moins pressés par le temps et débordés.

Cependant, vu le rôle déterminant des rapports publics au chapitre de la reddition de comptes, l'application de pratiques recommandées et généralement reconnues en la matière est essentielle. Cela vaut d'autant plus que les plus récents transferts fédéraux destinés aux services de garde ne s'inscrivent plus, en tant que tels, dans une entente FPT spécifique.

Par conséquent, afin de promouvoir des rapports publics clairs qui aident le public à suivre la progression des services de garde, **nous formulons une recommandation fondamentale : les gouvernements FPT devraient accélérer l'application des principales recommandations en matière de rapports publics sur la performance** décrites dans l'énoncé de pratique recommandée 2 (PR-2) du CCSP.

Notamment, les gouvernements FPT devraient :

- 1. Apporter des améliorations immédiates aux rapports publics** afin d'en améliorer la facilité d'accès, la clarté, la compréhension, l'exhaustivité et la comparabilité. Les gouvernements pourraient apprendre beaucoup en examinant les rapports de leurs homologues.
- 2. Favoriser l'implication des diverses parties intéressées** en soutenant structurellement et financièrement la participation citoyenne à la détermination des objectifs et des plans d'action et au suivi des résultats. Notamment, préciser et assigner un rôle défini aux législateurs en tant que principaux utilisateurs des rapports publics.
- 3. Mettre l'accent sur les quelques aspects critiques du rendement** pour s'assurer que les indicateurs de rendement des services de garde les plus pertinents et les plus importants soient dûment surveillés et rapportés. Ces indicateurs clés comprennent entre autres les tarifs demandés (contributions parentales), la rémunération et la formation du personnel éducateur et le pourcentage d'enfants ayant accès à une place dans un service de garde réglementé.
- 4. Élaborer des plans d'action, assortis de cibles et de repères** en matière de qualité, d'abordabilité et d'accessibilité des services de garde et, par la suite, rendre compte des résultats réels par rapport aux résultats projetés.
- 5. Faire vérifier les rapports publics sur le rendement** afin de renforcer leur crédibilité et d'accroître la confiance du public.

En conclusion, nous estimons être à un moment charnière dans l'évolution de la reddition de comptes et des transferts fédéraux aux provinces et aux territoires. Nos travaux indiquent que les rapports publics existants ne satisfont pas aux besoins de la collectivité, ne s'inscrivent pas dans les lignes directrices du CCSP et ne se conforment pas aux règles de reddition de comptes des ententes FPT.

Les rapports publics pourront-ils à eux seuls satisfaire un jour à l'obligation des gouvernements de rendre des comptes, comme le font valoir d'aucuns? La question demeure ouverte. Néanmoins, et c'est clair comme de l'eau de roche, pour que les rapports publics contribuent significativement à la reddition de comptes, les gouvernements doivent accélérer la mise en œuvre des principales recommandations à leur sujet.

Lorsqu'ils sont efficaces, les rapports destinés au public permettent d'*établir des liens* entre les politiques publiques, le financement public et la responsabilité publique, autant de facteurs essentiels pour améliorer l'accès aux services de garde de qualité et abordables.

Cette activité est financée par le gouvernement du Canada en vertu du Programme de partenariats pour le développement social. Les opinions et les interprétations sont celles des auteures et ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.