

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

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

**POLITIQUE EN MATIÈRE
DE SERVICES DE GARDE**

établir
des liens

Lynell Anderson, B.Com, CGA
Directrice de projet

Tammy Findlay, MA
Chercheuse principale

Octobre 2007

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos et remerciements	2
Acronymes et abréviations fréquemment utilisés dans ce rapport	3
Résumé	4
Survol de l'initiative <i>Établir des liens</i>	7
Contexte	7
Buts	9
Portée	10
Approche	10
Rapports destinés au public – analyse	13
Engagements des gouvernements : deux questions fondamentales	13
1. Les rapports publics permettent-ils de suivre avec clarté les progrès réalisés?	13
Exigences d'ordre spécifique : ententes fédérales-provinciales-territoriales	13
Exigences d'ordre général : rapports publics sur le rendement	14
Observations	15
(i) Les rapports sont-ils facilement accessibles?	15
(ii) Les rapports sont-ils clairs, exhaustifs et comparables?	16
Évaluation : Les conditions des ententes FPT ont-elles été satisfaites?	19
Exigences des rapports au public	19
Attentes du public	20
Constats	21
Conclusion	23
2. Y a-t-il eu des améliorations dans les programmes de développement de la petite enfance (DPE), les services de garde à l'enfance y compris?	23
Exigences	23
Observations	24
Programmes de soutien du revenu	24
Programmes de DPE autres que services de garde	24
Services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants	25
Importance des transferts fédéraux destinés aux services de garde à l'enfance	28
Rapports destinés au public – recommandations	29
Recommandation fondamentale : Accélérer l'application des principales recommandations du CCSP concernant les rapports publics sur la performance	29
1. Apporter des améliorations immédiates aux rapports publics	30
2. Favoriser l'implication des diverses parties intéressées	31
3. Mettre l'accent sur les quelques aspects critiques du rendement	32
4. Adopter des plans d'action, assortis de cibles et de repères en matière de qualité, d'abordabilité et d'accessibilité des services de garde	33
5. Faire vérifier les rapports publics sur le rendement	34
Conclusion	35
Annexe I : Analyse détaillée des rapports fédéraux, provinciaux et territoriaux	37
Annexe II : Rapport d'examen externe	66

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS

Ce rapport a été préparé par l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE), en collaboration avec des partenaires et intervenants fédéraux, provinciaux, territoriaux et sectoriels. Le public visé est ce vaste éventail de parties soucieuses de l'efficacité des politiques et des programmes de financement gouvernementaux et de leur capacité de véritablement améliorer et renforcer le soutien et les services destinés aux jeunes enfants et à leurs familles, à savoir les parents, les travailleurs et travailleuses des services de garde, les législateurs, les fonctionnaires, les organismes communautaires, les chercheurs et les universitaires, ainsi que les médias.

C'est avec plaisir que nous présentons les grandes lignes de l'initiative *Politique en matière de services de garde : Établir des liens* et nos analyses, observations et recommandations entourant les rapports publics résultant des ententes fédérales, provinciales et territoriales (FPT) sur les services de garde à l'enfance. Pour une analyse plus approfondie et plus spécifique des rapports FPT, ceux et celles qui le souhaitent peuvent consulter l'Annexe 1.

Comme dans le cas de toutes les activités de l'ACPSGE, les outils développés dans le cadre d'*Établir des liens* ainsi que nos analyses

- sont solidement ancrés dans l'opinion et les points de vue de parents, de travailleuses et travailleurs des services de garde et d'autres membres des diverses collectivités rencontrés
- sont étayés grâce à notre travail avec divers partenaires régionaux et sectoriels au pays, notamment les membres de notre comité de direction (Conseil des défenseurs des services de garde)
- prennent appui sur les toutes dernières recherches entourant les politiques et les programmes de financement efficaces en matière de services de garde et sur les normes généralement reconnues en ce qui a trait aux rapports publics sur la performance et à la reddition de comptes.

Les auteures désirent remercier Dan Rosen, conseiller technique, Jocelyne Tougas, traductrice agréée et Avi Goldberg, graphiste, pour leur contribution à la réalisation de ce rapport. Nous avons également profité considérablement des conseils et de l'expertise des membres de notre groupe de référence, composé de Morna Ballantyne, Barbara Cameron, Rita Chudnovsky, Gordon Cleveland, Jody Dallaire, Martha Friendly, Paul Kershaw et Monica Lysack.

Nos remerciements également au personnel de l'ACPSGE, notamment à Jeanine McDonnell, coordonnatrice de projet. Son calme à toute épreuve, son attention aux détails et ses capacités organisationnelles ont été d'un apport inestimable.

Nous avons eu l'occasion d'échanger et de discuter de nos travaux dans diverses collectivités au Canada avec de nombreux intervenants communautaires et représentants gouvernementaux. Nous voulons en profiter pour remercier toutes ces personnes pour leur contribution exceptionnelle. Nous encourageons toutes les parties concernées, ainsi que les gouvernements, à persister dans leurs efforts et leurs collaborations pour améliorer, certes, les rapports destinés au public, mais surtout les services de garde qui en sont l'objet. Les signes des progrès réalisés dans le sillon des ententes FPT sont manifestes, mais est tout aussi manifeste la distance à franchir avant que les services de garde de qualité et abordables soient généralement accessibles au Canada.

Lynell Anderson
Tammy Findlay

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.

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS FRÉQUEMMENT UTILISÉS DANS LE RAPPORT

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

Cadre multilatéral/entente-cadre : Entente-cadre multilatérale sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants

CCSP : Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

DPE : Développement de la petite enfance

ÉDL : Établir des liens

Ententes bilatérales : Ententes de principe bilatérales sur les programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants

ÉPR : Énoncé de pratique recommandée

FPT : Fédéral, provincial et territorial

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.

SURVOL DE L'INITIATIVE ÉTABLIR DES LIENS

Politique en matière de services de garde : Établir des liens (ÉDL) est une initiative lancée par l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE), une organisation pancanadienne sans but lucratif, soutenue par un réseau de membres, qui s'emploie à promouvoir des services de garde de qualité, inclusifs, financés par l'État, sans but lucratif et accessibles à tous. L'ACPSGE, par l'entremise d'organismes et de membres affiliés, rejoint plus de quatre millions de Canadiennes et de Canadiens, y compris des parents, des travailleuses et travailleurs en services de garde, des chercheurs et des chercheuses, des étudiantes et des étudiants, ainsi que de nombreux organismes pancanadiens, provinciaux, territoriaux et régionaux, notamment des organisations de femmes et de personnes ayant des limitations fonctionnelles, des groupes de justice sociale et de lutte contre la pauvreté et des organisations autochtones, syndicales et rurales.

Contexte

Au cours des dernières années, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) ont reconnu l'importance d'investir des fonds publics dans la petite enfance et la nécessité d'augmenter ce financement pour améliorer significativement l'accès à des services à la petite enfance de bonne qualité et abordables. Les preuves sont concluantes : une approche intégrée en matière de développement de la petite enfance (DPE) et articulée autour d'un système de services éducatifs et de garde à l'enfance réglementés (services de garde)¹:

- soutient le développement harmonieux de l'enfant et appuie les parents dans tous leurs rôles
- favorise l'égalité des femmes
- bâtit les collectivités
- renforce l'économie

En conséquence, les gouvernements FPT ont conclu trois grandes ententes pour transférer des sommes importantes aux provinces et aux territoires depuis 2001-2002 dans le but de développer des services et des programmes de soutien (incluant des services de garde) destinés aux jeunes enfants (de moins de six ans) et à leurs familles :

1. (2000) Entente sur le développement de la petite enfance (DPE) – soutient les investissements des provinces et des territoires dans les quatre secteurs d'activités suivants : santé durant la grossesse, à la naissance et au cours de la petite enfance; soutien aux parents et aux familles; développement, apprentissage et garde des jeunes enfants (comprend habituellement les services de garde); et soutien des communautés.
2. (2003) Entente-cadre multilatérale sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (Cadre multilatéral) – Les transferts fédéraux servent spécifiquement à améliorer l'accès à des services de garde de qualité, abordables et sous réglementation provinciale et territoriale.

¹ L'ACPSGE emploie indifféremment les expressions « services éducatifs et de garde à l'enfance » et « services de garde » parce qu'un service de garde de qualité est nécessairement éducatif.

3. (2005) Accords de principe sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (ententes bilatérales) – engagement à consacrer 5 milliards de dollars sur cinq ans à la création d'un système pancanadien de services de garde à l'enfance, en collaboration avec les provinces et les territoires et en se fondant sur les principes du Cadre multilatéral et l'exigence d'investir dans des services de garde réglementés². Ces derniers accords FPT ont été abrogés en 2006; nous ne les abordons pas directement dans ce rapport³.

Il est important de souligner que ces trois grandes ententes correspondent à des engagements politiques plutôt que juridiques. Les transferts fédéraux en vertu de l'entente sur le DPE et du Cadre multilatéral (et plus récemment, les 250 M\$ de transferts fédéraux consentis pour la création de places en garderie et confirmés dans le budget fédéral 2007) sont acheminés (ou seront acheminés) annuellement aux provinces et aux territoires dans le cadre du Transfert social canadien, dont les programmes ne sont pas assujettis à de conditions particulières⁴.

Dans divers cercles, autant au sein de la collectivité que du bureau du Vérificateur général du Canada, on se questionne sur la reddition de comptes et les transferts fédéraux. Faute de contraintes législatives ou de conditions liées aux dépenses, la reddition de comptes dans le cadre de l'entente sur le DPE et du Cadre multilatéral se limite à l'obligation des gouvernements FPT de produire des rapports publics annuels décrivant leurs priorités, leurs investissements et les progrès réalisés. Dans cette approche, on compte essentiellement sur le public pour analyser les rapports, vérifier les informations et transmettre leurs commentaires aux gouvernements.

La production de rapports annuels qui font appel au public pour des réactions et commentaires n'est pas un concept nouveau pour les gouvernements. Les rapports de clôture d'exercice financier, par exemple, sont depuis longtemps un volet essentiel de la reddition de comptes publique. La nouveauté, c'est la suggestion selon laquelle les rapports publics afférents aux ententes FPT suffiraient en soi à satisfaire à l'obligation des gouvernements de rendre des comptes. L'approche est singulièrement différente. Habituellement, les rapports financiers s'inscrivent dans un cadre général de reddition de comptes, lequel exige que les informations soient :

- préparées et organisées conformément à des règles précises (assujetties par exemple à la Loi sur la gestion des finances publiques ou aux Principes de comptabilité généralement reconnus)
- vérifiées (audit) dans bien des cas
- déposées devant l'Assemblée législative
- rendues publiques.

² Pour en savoir plus au sujet des ententes FPT sur les services de garde, consulter le feuillet d'information numéro 2, partie A de l'initiative ÉDL : En quoi consistent les ententes FPT? (http://www.ccaac.ca/mtc/fr/pdf/edl_feuille2a.pdf). Pour les détails entourant les transferts fédéraux en vertu de ces ententes, consulter ce site Web fédéral : <http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/fscf.html>

³ Au cours de notre mandat, les ententes bilatérales étaient en vigueur de sorte qu'elles ont fait partie de nos discussions dans la collectivité et avec les gouvernements. De plus, quelques provinces ont rendu compte de leurs investissements en vertu de ces ententes en 2005-2006. Nous en avons donc tenu compte dans les analyses financières publiées dans ce rapport. Toutefois, le ministère des Ressources humaines et Développement social Canada (RHDS) nous a indiqué que notre rapport devait se limiter aux repères contenus dans les ententes en vigueur actuellement.

⁴ Le transfert de 250 M\$ prévu dans le budget 2007 sera acheminé aux PT par l'entremise du TSC à partir de 2008-2009 (Plan budgétaire, page 388). Pour l'élaboration de ces points, consulter Le plan budgétaire 2007, pages 388-389 (<http://www.budget.gc.ca/2007/bp/bptocf.html>), ainsi que les commentaires de Shawn Tupper, directeur général, direction de la politique sociale, RHDS, devant le Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. Délibérations du comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, fascicule numéro 24, 7 juin 2007 http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/soci-f/24cv-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=1&comm_id=47

Dans ce cas-ci, pour ce qui est des ententes FPT, la responsabilité gouvernementale se vérifie uniquement par le truchement des rapports destinés au public. Les composantes du cadre général de reddition de comptes sont soit manquantes ou potentiellement affaiblies parce que :

- Les normes relatives aux rapports publics sur la performance sont toujours en processus d'élaboration. Un énoncé de pratique recommandée en matière de rapports publics sur la performance a été publié en 2006, mais il reste que des recommandations n'ont pas la même portée que des normes comptables⁵.
- Les ententes FPT ne sont pas aussi contraignantes qu'une loi.
- Les rapports FPT au public n'ont pas à être vérifiés ni déposés en Chambre.

En vertu de cette nouvelle façon de procéder, l'unique composante du cadre de reddition de comptes à demeurer solidement ancrée est l'obligation de rendre des comptes au public. Toutefois, elle relève complètement du public, qui devra utiliser les rapports pour suivre les progrès réalisés et retourner ses commentaires aux gouvernements. Outre la question de savoir si le public est suffisamment outillé pour procéder à ce genre d'examen, nous constatons que, dans le cas des ententes FPT, il devra s'acquitter de cette fonction sans les « balises de reddition de comptes » habituelles, c'est-à-dire sans règles comptables, sans processus de vérification et sans rôle défini pour les législateurs.

Étant donné la place centrale qu'occupent les rapports au public dans le processus de reddition de comptes et vu la lourde responsabilité incombant au public, il est absolument essentiel que ces rapports soient d'une grande efficacité et clarté.

Buts

C'est dans ce contexte que nos travaux nous ont menées à produire des outils et des documents pour soutenir les parties concernées dans leur analyse et leurs commentaires sur les politiques et les investissements en services de garde en vertu des ententes FPT. Les rapports au public constituent notre matériau de base.

Conformément aux ententes, nos travaux prennent en compte à la fois des indicateurs financiers (changements dans les investissements) et des indicateurs non financiers (p. ex. changements dans le nombre de places en services de garde, les tarifs ou le nombre d'éducatrices formées) pour aider les parties prenantes à suivre la progression des services de garde. En d'autres termes, nous nous employons à *établir des liens* entre les politiques, le financement et les mécanismes de reddition de comptes qui contribuent chacun à leur manière à l'amélioration de l'accès à des services de garde de qualité, abordables et inclusifs. En fin de compte, ÉDL vise à :

« ... renforcer les capacités du milieu des services de garde, des gouvernements provinciaux et territoriaux et des autres parties intéressées, y compris les collectivités, à mieux comprendre et commenter les politiques et programmes de financement des services de garde, leur élaboration, leur développement et leur mise en oeuvre ... et ... à approfondir la compréhension du processus d'analyse des dépenses publiques.⁶

⁵ Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, Introduction aux énoncés de pratiques recommandées (PR) 03. Les PR ne font pas partie en soi des principes comptables généralement acceptés. Elles ne sont pas normatives, mais servent de balises générales pour encourager et aider les instances publiques à rapporter efficacement des informations pertinentes, utiles pour évaluer leur situation financière en date du rapport financier et leur rendement financier et non financier pour la période de référence.

⁶ Description de l'initiative dans l'entente de contribution avec Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC).

Portée

Cette initiative, lancée en novembre 2004, porte sur les politiques et le financement des services de garde (hors du Québec⁷) en vertu des ententes FPT existantes (telles que l'entente sur le DPE et le Cadre multilatéral) et de nouveaux accords possibles. Nos activités se sont déroulées sur trois ans et ont été financées par le gouvernement fédéral dans le cadre du Programme de partenariats pour le développement social.

En plus de recevoir l'appui d'individus, de groupes et de gouvernements intéressés aux services de garde, notre initiative a bénéficié du soutien d'un comité de direction et d'un groupe de référence. Le comité de direction était composé de représentantes du Conseil des défenseurs des services de garde, une entité de l'ACPSGE. Grâce à ce conseil, l'organisation est assurée d'une perspective sectorielle régionale et pancanadienne. Le comité de direction a agi à titre de liaison entre les organismes FPT et les gouvernements. Il a veillé au partage et à la diffusion d'informations, il a orienté les travaux et formulé des commentaires. Les membres du groupe de référence avaient une fonction de soutien technique et de révision par les pairs, apportant à l'exercice leur vaste expertise en matière d'analyse de politiques, de programmes de financement, de relations intergouvernementales et d'engagement communautaire et citoyen.

ÉDL a misé sur une collaboration de tous les acteurs concernés : parents, éducatrices et éducateurs, chercheurs et personnes intéressées, parce que tous et toutes ont un rôle à jouer dans le développement d'un système efficace de services éducatifs et de garde à l'enfance au sein d'une stratégie de DPE intégrée.

Approche

En premier lieu, nous avons procédé à une analyse préliminaire des rapports destinés au public et, lors de nos premières rencontres et présentations aux représentants gouvernementaux et diverses parties intéressées, nous avons soulevé quelques-unes des lacunes constatées, notamment au chapitre de la publication des rapports en temps opportun et de leur facilité d'accès. Cette démarche nous a conduites à produire des outils et des documents axés sur trois aspects principalement :

- 1. Transferts fédéraux et ententes FPT.** Ayant observé que les ententes FPT n'étaient pas bien comprises généralement et, notamment, que les transferts fédéraux aux provinces et aux territoires n'étaient pas très évidents ni très clairs pour les parties non gouvernementales, nous avons préparé une série de feuillets d'information pour développer une compréhension commune chez les divers intervenants des possibilités des ententes FPT et des transferts fédéraux pour les services de garde.
- 2. Planification des services de garde.** Nous avons également constaté que les rapports des gouvernements ne présentaient pas de plans de développement global, assortis de budgets, d'échéanciers et de repères pour mesurer la performance. Dans certains rapports, on retrouvait des éléments des plans d'action, mais aucun ne comportait tous les éléments que jugeaient importants les intervenants du milieu. Nous avons donc mis au point une liste de contrôle pour la planification des services de garde afin d'aider les diverses parties gouvernementales et non gouvernementales à travailler ensemble à l'élaboration d'un plan global de développement intégré des services à la petite enfance.

⁷ Comme le précise le texte du cadre multilatéral, « Bien qu'il souscrive aux principes généraux de l'Initiative sur le développement de la petite enfance et de l'Initiative sur l'apprentissage précoce et les soins aux enfants, le gouvernement du Québec n'a pas participé à l'élaboration de ces initiatives, car il entend conserver la responsabilité exclusive dans le domaine social. Le gouvernement du Québec reçoit néanmoins sa part des fonds fédéraux et il investit des sommes importantes afin d'offrir des programmes et des services aux familles et aux enfants ». cf. http://www.ecd-elcc.ca/fr/agje/agje_accueil.shtml. Le Québec n'ayant pas participé aux ententes sur le DPE et multilatérales, il ne fait pas partie de l'analyse effectuée dans le cadre de l'initiative Établir des liens.

3. Indicateurs systémiques clés. Enfin, nous avons observé un écart entre les indicateurs systémiques clés jugés essentiels par les intervenants du milieu pour suivre la progression des services de garde et les indicateurs auxquels s'intéressaient habituellement les gouvernements. En nous appuyant sur des travaux menés antérieurement par l'ACPSGE, nous avons conçu un modèle d'implantation d'un système de services de garde afin de faciliter le dialogue entre les parties intéressées et les gouvernements sur les politiques et les stratégies d'investissements les plus susceptibles d'accroître de façon mesurable l'accès à des services de garde de qualité et abordables.

Ces outils et documents sont tous affichés dans le site Web d'*Établir des liens*⁸.

Nous avons rendu compte régulièrement de nos travaux à notre comité de direction et au groupe de référence d'ÉDL. Nous avons aussi diffusé de l'information aux parents, aux collectivités, aux prestataires de services, aux gouvernements FPT, aux chercheurs et aux universitaires. En mars 2006, nous avons organisé un forum national pour discuter et examiner en détail nos produits. Et au fil de nos actions, nous avons créé de nouveaux réseaux et partenariats communautaires en plus de renforcer ceux qui existaient déjà.

Ce rapport constitue la dernière étape de l'initiative ÉDL. Nous avons complété l'analyse des rapports publics FPT sur les services de garde et nous présentons nos constats (Annexe 1).

Dans le cadre de cette activité, nous avons créé un cadre d'analyse commun des rapports publics de manière à vérifier si les engagements des gouvernements en vertu des ententes FPT ont été satisfaits et si la situation des services de garde s'est améliorée en conséquence. Le cadre d'analyse commun établit le lien entre les *termes* employés dans les rapports au public et les *résultats* obtenus et les données financières et non financières.

En nous appuyant sur les ententes FPT et sur un examen des rapports destinés au public, nous avons produit un tableau d'investissements simplifié de haut niveau afin de suivre les dépenses annuelles. Ce cadre d'analyse financière a été lancé à l'automne 2005 et nous avons utilisé le rapport annuel du gouvernement fédéral à titre d'exemple. Depuis, il a servi à plusieurs reprises dans des présentations, des discussions et des réunions avec des citoyennes et des citoyens, des organismes communautaires et des représentants gouvernementaux.

Tous les chiffres des tableaux d'investissements proviennent des rapports publics FPT. Ils ont été additionnés et sont résumés dans l'Annexe 1 pour permettre au public de suivre l'évolution des investissements depuis l'année de référence à aujourd'hui (2000-2001 à 2005-2006). Les cellules laissées vides indiquent que l'information n'était pas disponible ou alors qu'elle n'était pas claire, consistante ou comparable.

Les investissements totaux dans les programmes de DPE, y compris les services de garde, sont divisés en deux catégories : les transferts fédéraux et les contributions provinciales/territoriales. Ce volet de notre analyse sert à comprendre quelle part de l'augmentation du financement provient du fédéral et quelle part provient des provinces et des territoires. Les transferts fédéraux qui n'ont pas encore été investis en DPE, y compris dans les services de garde, sont également notés.

Il est important de savoir que, pour ce volet de notre travail, nous n'avons pas communiqué avec les gouvernements afin de discuter des écarts observés dans leurs rapports au public et tenter, par la suite, à partir des renseignements de nature essentiellement « privée » qu'ils nous auraient fournis, d'y pallier. Nous ne l'avons pas fait principalement parce que le but spécifique de cette étape consiste justement à analyser dans quelle mesure les rapports au public satisfont ou non aux exigences des ententes FPT.

Par ailleurs, au mois d'août 2007, nous avons remis aux gouvernements FPT la grille uniformisée utilisée

⁸ Les feuillets d'information se trouvent à l'adresse suivante <http://www.ccaac.ca/mtc/fr/factsheets.html>

pour faire la synthèse de nos analyses financières⁹. Et, afin de soutenir le dialogue sur les rapports publics entre les divers intervenants et les gouvernements, nous remettons le détail de nos analyses financières aux directions FPT responsables des services de garde ainsi qu'aux administratrices de l'ACPSGE dans chaque province et territoire.

Nous avons aussi utilisé les indicateurs non financiers présentés dans les rapports destinés au public pour évaluer la progression des services de garde, notamment sur le plan de l'accessibilité, de l'abordabilité et de la qualité telle que définie dans le Cadre multilatéral. Nos analyses ont toutes été soumises à un examen externe effectué par Gordon Gray, CGA, dont le rapport se trouve à l'Annexe 2.

Nous l'aborderons en détail plus loin, mais précisons ici que, pour évaluer les rapports, nous avons pris en compte les exigences stipulées dans les ententes FPT, ainsi que les lignes directrices du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Le CCSP est une instance non gouvernementale qui fixe, au fil du temps et en consultation avec les gouvernements, des normes comptables. Le CCSP vise à ce que les rapports du secteur public soient compris par le public et dignes de confiance.¹⁰

Des lignes directrices pertinentes sont présentées dans l'énoncé de pratique recommandée (PR-2), publié en septembre 2006 par le CCSP et dans un document connexe, *Les rapports publics de performance : guide de préparation*. Ce dernier document explique aux gouvernements et au public les éléments des rapports publics sur la performance qui permettent de vérifier si les pratiques recommandées sont appliquées ou non. Ces lignes directrices nous ont été très utiles comme grille d'analyse.

⁹ On peut consulter la lettre ouverte envoyée le 7 août 2007 aux ministres et aux fonctionnaires FPT responsables des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants à cette adresse <http://www.ccaac.ca/mtc/en/pdf/Open%20Letter%20Aug%207%20ENG.pdf>

¹⁰ Pour de plus amples renseignements, cf. Comptables agréés du Canada « à propos du CCSP » à l'adresse suivante http://www.psab-ccsp.ca/index.cfm/ci_id/1053/la_id/2.htm

RAPPORTS DESTINÉS AU PUBLIC – ANALYSE

ENGAGEMENTS DES GOUVERNEMENTS : DEUX QUESTIONS FONDAMENTALES

En vertu des ententes FPT, les gouvernements se sont engagés à :

- *Améliorer et accroître* les programmes de DPE destinés aux familles canadiennes, les services de garde y compris.
- *Produire des rapports clairs* de manière à ce que le public puisse suivre la progression vers cet objectif global

Notre analyse des rapports publics sur le rendement vise donc à répondre à deux questions fondamentales à propos des obligations gouvernementales :

1. Les rapports publics permettent-ils de suivre avec clarté les progrès réalisés?
2. Y a-t-il eu des améliorations dans les programmes de développement de la petite enfance (DPE), les services de garde y compris?

La prochaine section aborde d'abord la capacité de suivre la progression des programmes et des services à la petite enfance et se termine sur l'analyse des données démontrant des améliorations.

1) LES RAPPORTS PUBLICS PERMETTENT-ILS DE SUIVRE AVEC CLARTÉ LES PROGRÈS RÉALISÉS?

Établir des liens s'inspire de l'idée selon laquelle les rapports destinés au public sont essentiels pour la reddition de comptes. Nous sommes d'accord avec les gouvernements FPT lorsqu'ils déclarent que « Des rapports clairs pour le public amélioreront le processus de reddition de comptes et permettront au public de suivre les progrès réalisés en vue d'accroître le bien-être des jeunes enfants canadiens ». ¹¹ Cependant, suivant notre analyse préliminaire des rapports au public en vertu des ententes FPT¹², force est de constater que le public se bute à un certain nombre d'obstacles dans ses efforts pour suivre la progression des services de garde au pays.

Exigences d'ordre spécifique : les ententes fédérales, provinciales et territoriales

En premier lieu, nous examinons dans quelle mesure les gouvernements se sont conformés aux objectifs de rendement et de rapport qu'ils s'étaient fixés en vertu de l'entente sur le DPE et du Cadre multilatéral.

¹¹ Communiqué sur le Développement de la petite enfance pour la réunion des premiers ministres, 11 septembre 2000 http://www.ecd-elcc.ca/fr/dpe/dpe_communique.shtml

¹² Même si nos analyses embrassent également les territoires, nous n'avons pas mis en relief leurs rapports parce que (1) nous avons eu peu d'occasions d'entrer en contact et d'échanger avec les intervenants des territoires et leurs gouvernements et, comme (2) les rapports publics sur le rendement sont à une phase embryonnaire, nous tenons à respecter les capacités de chacun à appliquer les pratiques recommandées. Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné précédemment, le Québec ne fait pas partie de notre examen.

En vertu de l'entente sur le DPE, les gouvernements ont convenu d'un « cadre commun pour l'établissement de rapports sur les progrès réalisés dans l'amélioration et l'accroissement des programmes et des services visant le développement de la petite enfance »¹³. Les gouvernements se sont engagés à certaines mesures pour satisfaire à l'obligation de rendre des comptes à leurs publics. Le cadre commun comprend des principes communs, notamment le respect de la diversité de chaque province et territoire, l'amélioration graduelle des rapports et la consultation « au besoin » de tierces parties en ce qui concerne les indicateurs et les progrès réalisés. De plus, ils ont convenu que leurs rapports annuels rendraient compte :

- de la contribution financière du fédéral
- des changements au chapitre des dépenses par rapport à l'année précédente
- des investissements dans les quatre champs d'action du DPE
- des programmes et des services, notamment leurs objectifs, les populations ciblées, les programmes, le ou les ministères responsables et le ou les fournisseurs de services¹⁴
- d'indicateurs systémiques : dépenses (changements par rapport à l'année précédente), disponibilité (nombre d'enfants et de familles ayant reçu des services, nombre de places disponibles ou l'équivalent et nombre d'endroits où les services sont offerts), accessibilité (augmentation du pourcentage de la population ciblée servie, changement du profil sociodémographique de la clientèle), abordabilité (changement dans la structure des prix et des subventions des programmes pertinents), qualité (amélioration de la formation du personnel, hausse des taux salariaux, amélioration du ratio éducatrice-enfants, accroissement de la satisfaction de la clientèle)¹⁵

De plus, en vertu du Cadre multilatéral, à partir de 2002-2003 et pour les années subséquentes, les gouvernements ont pris des engagements spécifiques en rapport au rendement et à l'établissement de rapports sur les services de garde. Ils ont convenu de produire des rapports publics présentant de l'information descriptive et financière sur tous leurs programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et des indicateurs de disponibilité, d'abordabilité et de qualité (les exigences spécifiques liées aux indicateurs sont abordées plus loin dans ce rapport).¹⁶

Exigences d'ordre général : rapports publics sur le rendement

Étant donné qu'*Établir des liens* focalisait sur les services de garde à l'enfance, ce rapport porte surtout sur la mesure dans laquelle les gouvernements satisfont à leurs engagements en vertu de l'Entente-cadre multilatérale et respectent les conditions stipulées pour les rapports publics. Mais il faut savoir que ces engagements et ces conditions n'existent pas en vase clos. Les ententes FPT stipulent que « les rapports destinés au public [doivent être] clairs ». Malgré la généralité de cette phrase, cette idée de clarté a des racines profondes. Essentiellement, elle est tenue pour signifier que les rapports publics devront contenir des informations pertinentes, publiées en temps opportun, uniformes et comparables. Et plus spécifiquement, l'idée de comparabilité et celle de consultation avec de tierces parties viennent des lignes directrices pour la préparation des rapports publics sur la performance en élaboration au Canada depuis plus de dix ans.

¹³ Pour consulter le texte complet du Cadre commun pour l'établissement de rapports, cf. http://www.ecd-elcc.ca/fr/dpe/dpe_cadrecommun.shtml

¹⁴ De plus, les gouvernements peuvent faire rapport sur d'autres aspects tels liens intersectoriels, consultation et participation des collectivités, renforcement des capacités des collectivités, participation du secteur bénévole ou privé, résultats des évaluations des programmes, modèles de programmes, résultats de projet pilote, changements de réglementation, investissements de capitaux ou dans l'infrastructure.

¹⁵ Communiqué fédéral-provincial-territorial sur le Développement de la petite enfance - Cadre commun pour l'établissement de rapports sur les progrès réalisés dans l'amélioration et l'accroissement des programmes et des services visant le développement de la petite enfance. http://www.ecd-elcc.ca/fr/dpe/dpe_cadrecommun.shtml

¹⁶ Au sujet du Cadre multilatéral fédéral-provincial-territorial sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, mars 2003. <http://www.ecd-elcc.ca/fr/agje/apropos.shtml> Les annexes X et Y présentent une synthèse des exigences en matière de rapports au public.

Comme nous l'avons mentionné dans la section portant sur notre approche, cette analyse s'appuie sur les recommandations récentes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). On y lit que pour être clairs les rapports au public doivent être facilement accessibles et identifiables et contenir des informations fiables, valides, pertinentes, fidèles, comparables, cohérentes et compréhensibles. Ils devraient mettre l'accent sur des mesures de performance significatives et établir le lien entre les résultats projetés et réels et les informations financières et non financières.¹⁷

Pour analyser les rapports FPT destinés au public, nous avons fait appel à certaines de ces pratiques recommandées parce qu'elles :

- nous aident à expliquer les termes techniques employés dans les ententes FPT
- ont été élaborées au fil du temps avec le concours des gouvernements de sorte qu'elles sont généralement acceptées et adoptées par ceux-ci
- ajoutent à l'objectivité de notre analyse

Nos conclusions sur la possibilité de suivre avec clarté la progression des services de garde à l'examen des rapports publics FPT prennent appui sur les exigences des ententes FPT et sur les pratiques recommandées du CCSP.¹⁸

Observations

Nous avons regroupé nos observations sur les rapports gouvernementaux dans deux catégories générales : i) facilité d'accès et ii) clarté, comparabilité et exhaustivité¹⁹. Puis nous présentons nos conclusions à savoir si les conditions spécifiques stipulées dans les ententes FPT concernant les rapports publics ont été satisfaites ou non.

i. Les rapports sont-ils facilement accessibles?

Pour avoir accès aux rapports publics, il faut d'abord avoir accès à Internet et pouvoir y naviguer, ce qui n'est pas le cas de tout le monde.²⁰ Par exemple, les organisations autochtones ont souligné que l'Internet n'est pas un outil à la portée d'une majorité d'Autochtones, ceux-ci n'ayant habituellement pas accès à un ordinateur ni à Internet. De plus, l'Enquête sur l'utilisation d'Internet par les ménages, réalisée par Statistique Canada en 2004, révèle que seulement 59,1 % des ménages canadiens utilisent Internet à la maison pour consulter l'information gouvernementale. Un autre sondage, réalisé par Comscore Media Metrix, révèle d'importantes différences régionales au chapitre de l'accès et de l'utilisation d'Internet au Canada²¹. Dans le but de mieux informer les parents, les prestataires de services et les autres membres de la collectivité, les gouvernements devraient explorer diverses formes de rapports publics. En fait, un des principaux indicateurs d'accessibilité, selon le CCSP, consiste à rendre les rapports publics disponibles sur support électronique et sur support papier.²²

¹⁷ Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Rapports publics de performance : guide de préparation, page ii, mai 2007. http://www.psab-ccsp.ca/index.cfm/ci_id/37690/la_id/2 .

¹⁸ Il se peut que les gouvernements aient réglé certains des problèmes des rapports publics. Notre analyse et nos observations portent sur les rapports FPT publiés au 28 août 2007.

¹⁹ Par exemple, la question de « ponctualité » fait partie de la catégorie « facilité d'accès », la « capacité de suivre les changements apportés dans les programmes d'une année à l'autre » fait partie de la catégorie « clarté » et/ou « comparabilité », enfin « l'importance accordée aux indicateurs des programmes » fait partie de la catégorie « exhaustivité ».

²⁰ Quoique la plupart des rapports FPT publiés en ligne précisent qu'on peut en obtenir un exemplaire, il faut d'abord avoir accès à Internet pour le commander.

²¹ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. <http://www.tpsgc.gc.ca/onlineconsultation/text/statistics-f.html>

²² Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Rapports publics de performance : guide de préparation, page 1, mai 2007. http://www.psab-ccsp.ca/index.cfm/ci_id/37690/la_id/2.

Le CCSP fait également valoir que pour être accessibles les rapports publics sur la performance doivent être appuyés par des liens virtuels fonctionnels et directs, ce qui soulève d'autres questions sur les rapports liés à l'entente sur le DPE et au Cadre multilatéral. En effet, même lorsqu'on est branché à Internet, il n'est pas toujours facile de trouver les rapports et d'y accéder. Et cela, pour plusieurs raisons :

- Les liens virtuels entre le principal site Web fédéral consacré aux programmes de DPE et aux services de garde et les sites Web de plusieurs provinces et territoires ne sont pas régulièrement actualisés.
- Les liens virtuels depuis le site Web fédéral ne mènent pas toujours directement aux rapports provinciaux et territoriaux. Ils mènent parfois simplement aux sites Web des ministères concernés, ce qui oblige à poursuivre les recherches.
- Certains rapports ont été retirés des sites Web, parfois temporairement, mais d'autres fois, définitivement. Et les liens vers certains rapports ont également été retirés.
- Plusieurs rapports provinciaux sont publiés en anglais seulement et ne semblent pas produits dans un support accessible aux personnes ayant des limitations visuelles.
- Une fois les rapports localisés, beaucoup sont très longs et prennent beaucoup de temps à télécharger, surtout ceux qui sont illustrés. Par exemple, le rapport 2003-2004 de l'Alberta compte quarante-quatre pages, dont treize ont des illustrations sur la moitié de la page au moins. Lors de nos rencontres dans les régions rurales, on a souligné la difficulté d'accéder aux rapports par réseau commuté. De tels rapports sont dispendieux à imprimer pour les parents et les travailleuses et travailleurs du secteur. Et puis, les gens nous ont dit ne pas avoir le temps de lire des rapports de cinquante pages et plus. Pour certains, les chercheurs notamment, l'accès à des rapports longs et détaillés est important, mais pour d'autres, un simple résumé succinct des principaux changements en matière de politiques et de financement et un aperçu des résultats suffisent amplement.

De nombreux rapports ne sont pas publiés en temps utile, ne portent pas de date ou les dates sont imprécises. Les rapports afférents à l'entente sur le DPE doivent être publiés en septembre chaque année et les rapports afférents au Cadre multilatéral, en novembre chaque année. Peu de gouvernements ont satisfait à cette exigence. Par exemple, même si les rapports fédéraux sont maintenant à jour, le rapport fusionné 2004-2005 et 2005-2006 n'a été publié qu'en août 2007.²³

Ces délais dans la production des rapports sont chose commune et soulèvent de vives inquiétudes au Canada puisqu'ils ont une incidence sur leur utilité et pertinence.²⁴ Il nous est apparu clairement dans nos rencontres et échanges dans les collectivités que les gens voulaient connaître la situation présente des services de garde et en discuter dans l'ici et le maintenant. On était peu intéressés aux anciens rapports et déçus de ne pas avoir accès à des données actualisées.

ii. Les rapports sont-ils clairs, exhaustifs et comparables?

La clarté, l'exhaustivité et la comparabilité des données sont d'autres aspects importants des rapports publics sur la performance selon le CCSP. Le CCSP indique que l'efficacité des rapports au public dépend

²³ Dans ses commentaires livrés en juin 2007 devant le Comité permanent du Sénat sur les affaires sociales, les sciences et la technologie, Shawn Tupper, directeur général, Politiques sociales, Ressources humaines et Développement social Canada, a reconnu le problème de la production tardive de rapports au public. Il a cependant déclaré que les gouvernements avaient confirmé leur volonté de faire rapport au public. cf. Délibérations du comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, fascicule numéro 24, 7 juin 2007 http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/soci-f/24cv-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=1&comm_id=47. Effectivement, depuis juin 2007, plusieurs rapports publics ont été affichés dans les sites Web.

²⁴ Par exemple, dans un ouvrage intitulé Utilisateurs et utilisations – Vers la production et l'utilisation d'une meilleure information sur la performance. Points de vue et solution, la CCAF-FCVI déclare « les retards dans la publication d'informations nuisent au fonctionnement du gouvernement du Canada, minent la confiance du public et affaiblissent la reddition de comptes ». Auparavant, la CCAF-FCVI était connue sous le nom de la Canadian Comprehensive Auditing Foundation – La fondation canadienne pour la vérification intégrée.

d'informations complètes (c.-à-d. dans la mesure où elles sont disponibles), de liens clairement établis entre les informations financières et les informations non financières, de la présentation des tendances et de l'absence de parti pris.²⁵

Or, les rapports afférents à l'entente sur le DPE et au Cadre multilatéral ne satisfont pas nécessairement à ces critères. En effet, nous avons dû consacrer plus de trente heures à analyser les rapports de certains gouvernements pour 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 ajouté que les rapports étaient trop longs, confus et difficiles à comprendre. Un des objectifs de l'initiative ÉDL est de permettre aux collectivités de comprendre les rapports publics. Or, selon notre expérience, les rapports ne sont pas tous compréhensibles.²⁶

Certaines provinces (Alberta, Ontario, Île-du-Prince-Édouard et Saskatchewan) ne fournissent pas d'informations de base complètes sur leurs dépenses en DPE et en services de garde ou le font aléatoirement. Sans données de base, on ne peut pas suivre ni valider les progrès réalisés ni ce à quoi sont affectés les transferts fédéraux.

Habituellement, les transferts fédéraux sont mentionnés dans le texte des rapports, mais la contribution financière fédérale n'est pas souvent clairement identifiée dans la section financière du rapport.

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.

Voici deux exemples à cet égard. Dans le rapport 2003-2004 de l'Alberta, les descriptions de programmes et de dépenses (aux pages 36 à 39) ne sont pas clairement comparables au tableau de l'année précédente (page 42) présentant les informations sur le même sujet. Et dans le rapport 2002-2003 du Nouveau-Brunswick, les informations financières mentionnées dans le texte (pages 4 à 13) du rapport ne correspondent pas aux chiffres du tableau à la page 14. Le tableau suivant illustre ces incohérences :

Sommaire des dépenses – Plan d'action pour le développement de la petite enfance du Nouveau-Brunswick, phase II 2002-03*

	Tableau p. 19	Texte p. 5-18
	(\$ 000's)	
Programme de prestation prénatale	920	1 800
Services de garderie améliorés (formation et conditions de travail)	3 950	3 950
Programmes de soutien des enfants (maisons de transition) (introd. déc. 01))	400	400
Communautés à l'écoute des enfants et programme d'excellence dans le rôle parental	800	550
Améliorations des IPE- Intervention précoce, garderies intégrées, liens affectifs nourrissons/parents	1 700	1 672
Programme de développement précoce du langage Parle-moi / Talk with me	1 330	1 330
Administration et soutien des programmes	600	Non inclus
Total reporté	9 700	9 702

* Les chiffres sont tirés de « Meilleures perspectives pour les enfants du Nouveau-Brunswick – Plan pour développement de la petite enfance – Investissements et résultats 2002-2003

²⁵ Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Rapports publics de performance : guide de préparation, pages 4, 5 et 12, mai 2007. http://www.psab-ccsp.ca/index.cfm/ci_id/37690/la_id/2.

²⁶ Ce semble être un problème récurrent des rapports publics sur la performance. L'étude de la CCAF-FCVI a trouvé que les législateurs, le public et les organismes non gouvernementaux (ONG) et les médias ont fait des remarques similaires sur la clarté et l'utilité des rapports publics de rendement.

Aussi, les informations sur les investissements ne sont pas toujours comparables de sorte qu'il est parfois difficile de suivre les dépenses d'une année à l'autre. Selon le CCSP, un des indices pour établir que la pratique recommandée en matière de comparabilité et de cohérence n'est pas appliquée est que:

La présentation de l'information sur la performance varie d'une période à l'autre ce qui empêche l'utilisateur de dégager des tendances. L'amélioration constante de la présentation est souhaitable, mais une certaine uniformité de base s'avère nécessaire d'un rapport à l'autre.²⁷

De plus, le modèle ou la forme des rapports varie énormément d'un gouvernement à l'autre. Certains gouvernements distinguent les programmes de développement de la petite enfance des services de garde (p. ex. l'Ontario). Ils attribuent les transferts fédéraux en vertu de l'entente sur les DPE aux premiers et les transferts fédéraux en vertu du Cadre multilatéral et des ententes bilatérales aux seconds. D'autres rendent compte de tous les programmes de DPE amalgamés, les services de garde y compris (p. ex. le Manitoba, Terre-Neuve et Labrador) et, dans ce cas-ci, les deux catégories de transferts fédéraux sont parfois fusionnées.

La Colombie-Britannique, dans les premiers rapports publics annuels, fusionnait les investissements dans les programmes de DPE aux investissements dans les services de garde. Dans les rapports des dernières années, le gouvernement a décidé d'en faire deux catégories distinctes. Pourtant, les rapports publics de la Colombie-Britannique semblent clairs, comparables et uniformes pour toute la période visée. Sachant que les investissements en DPE et en services de garde ont été regroupés en deux catégories distinctes à partir de 2002-2003, on est en droit de se questionner sur les informations fournies. Cette situation illustre bien l'importance d'insérer des notes explicatives pour permettre au public de suivre avec clarté les progrès réalisés.

Notamment, le rapport public de 2002-2003 de la Colombie-Britannique révèle que les subventions pour les services de garde ont chuté de 101,8 M\$ en 2000-2001 à 78,2 M\$ en 2002-2003. Il n'y a pas d'explications pour cette baisse. Dans les rapports subséquents, quand les investissements dans les services de garde ont été séparés des investissements dans les programmes de DPE, les subventions aux services de garde pour 2002-2003 figurent à 46,6 M\$. Ici encore, aucune explication. Les subventions versées aux services de garde à partir de 2002-2003 ont peut-être été calculées sur une base différente par rapport aux années précédentes. Si c'est le cas, les informations financières ne sont pas aussi comparables qu'elles le semblent et, dans un tel cas, des notes explicatives devraient être ajoutées.

Les ententes FPT, dans le respect de l'autonomie des provinces et des territoires, admettent diverses approches dans la préparation et la présentation des rapports. À cause de ces différences fondamentales, il est beaucoup plus difficile pour le public de certaines provinces et certains territoires de suivre la progression des investissements de leurs gouvernements dans les services de garde.

Nous remarquons également que certains gouvernements (p. ex. le fédéral) ne présentent pas toujours les totaux des investissements consentis aux services de garde. Le public a donc du mal à identifier les tendances générales d'investissements et à faire des comparaisons.

Les exigences des ententes FPT en matière de rapports publics sont en soi une source de confusion. On le voit à la fois dans l'entente sur le DPE et dans le Cadre multilatéral²⁸, lesquels permettent, dans les deux cas, aux gouvernements de ne faire rapport que sur leurs « priorités ». Certains rapports publics semblent donc biaisés à la faveur de bonnes nouvelles. On n'y trouve pas d'explications des réductions apparentes de financement et/ou de services. Cette approche est contraire aux attentes du public et aux lignes directrices

²⁷ Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Rapports publics de performance : guide de préparation, page 5, mai 2007. http://www.psab-ccsp.ca/index.cfm/ci_id/37690/la_id/2.

²⁸ Dans l'Entente sur le DPE, on peut lire que « Chaque gouvernement remettra un rapport annuel [établi à partir du cadre commun] sur les activités qu'il considère prioritaires en matière d'investissement » http://www.ecd-elcc.ca/fr/dpe/dpe_cadrecommun.shtml et dans le Cadre multilatéral, que « Chaque gouvernement déterminera ses priorités [dans ce cadre] » http://www.ecd-elcc.ca/fr/agie/agie_cadremulti.shtml.

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 sur les baisses de financement minent la crédibilité des rapports publics, une préoccupation déjà répandue.²⁹

Le dernier rapport au public du gouvernement fédéral (années 2004-2005 et 2005-2006 fusionnées) illustre bien les deux côtés de cette médaille (http://www.socialunion.ca/ecdelcc_ae/2007/fr/index.shtml). D'une part, il présente avec clarté et de façon comparable tous les programmes des années antérieures, même ceux qui ont été abolis et, règle générale, il explique toutes les réductions de dépenses.

D'autre part, il ne fournit pas de renseignements clairs sur un transfert fédéral pourtant important effectué durant cette même période. Le rapport décrit les transferts fédéraux aux provinces et aux territoires en vertu de l'Entente sur le DPE (pages 1, 3, 4, 5) et du Cadre multilatéral (pages 1, 57-58) et précise leur valeur respective pour 2005-2006, soit 500 M\$ et 300 M\$. Il précise aussi les futurs transferts de 250 M\$ auxquels le gouvernement s'est engagé dans le budget 2007 (p. 2). Mais nulle part ne mentionne-t-on les ententes bilatérales sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, aujourd'hui abrogées, qu'avait signées le gouvernement précédent et en vertu desquelles les provinces et les territoires ont reçu 700 M\$ pour les années 2004-2005 et 2005-2006.

Dans le même ordre d'idées, il faut toutefois mentionner que certains rapports destinés au public débordent déjà du cadre spécifique de l'entente sur le DPE et du Cadre multilatéral pour refléter certaines recommandations du CCSP. Par exemple, les gouvernements de Terre-Neuve et du Labrador et de la Nouvelle-Écosse et le gouvernement fédéral appliquent les pratiques recommandées par le CCSP en ce qui a trait à la mise en relief des tendances marquées. Ainsi, leurs plus récents rapports contiennent des tableaux qui présentent leurs investissements de base (repères) et les investissements annuels subséquents par programme de DPE. De plus, dans l'esprit d'une des recommandations du CCSP, le dernier rapport du gouvernement fédéral démontre une ouverture certaine à la vérification des informations sur le rendement. On peut y lire que « d'importants efforts ont été déployés afin de faire approuver les dépenses inscrites dans ce rapport par le contrôleur ou par un conseiller financier principal » (page 13). Nous sommes en faveur de la vérification externe (audit). Nous y reviendrons plus loin dans nos recommandations.

Évaluation : Les conditions des ententes FPT ont-elles été satisfaites?

Jusqu'ici, nous avons fait des commentaires à la fois généraux et spécifiques sur les rapports publics existants et démontré en quoi ils soutenaient ou entravaient parfois les efforts du public pour suivre les progrès réalisés. Nous concluons cette partie du rapport par une évaluation de la mesure dans laquelle les exigences spécifiques de l'Entente sur le DPE et de l'Entente-cadre multilatérale ont été satisfaites.

Nous commençons par expliquer les engagements des gouvernements en matière de rendement et de reddition de comptes en rapport avec les ententes, puis nous dressons une liste des attentes du public. Enfin, nous faisons la synthèse de notre analyse des rapports FPT individuels (présentée à l'Annexe 1) en relation avec ces attentes.

Exigences des rapports publics :

En vertu du Cadre multilatéral, à partir de 2002-2003, les gouvernements ont pris des engagements spécifiques relativement à leur rendement et aux rapports destinés au public sur les services de garde à l'enfance. Par exemple, les gouvernements ont convenu « d'investir davantage dans des programmes

²⁹ La CCAF-FCVI fait bien ressortir ce point. Selon les conclusions de la Fondation, les législateurs, le grand public, les ONG et les médias considèrent que les rapports publics sur la performance sont des documents de relations publiques et manquent de crédibilité (pages 17, 27, 32, 38 et 42). P. ex., certains législateurs ont dit que les rapports plaçaient l'information « sous son meilleur angle », qu'ils avaient tendance à « trop éliminer les cahots » et à donner l'impression de « constamment manipulé » le public (pages 17, 32). Les ONG et les médias se préoccupaient aussi de cette « manipulation » (pages 38, 42).

d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de moins de six ans réglementés par les provinces et les territoires (...) de reconnaître et d'expliquer publiquement les rôles et les responsabilités ainsi que les contributions des autres gouvernements dans ce cadre (...) d'améliorer l'accès à des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants abordables et de qualité » et de fournir la preuve des progrès réalisés en produisant des rapports publics comportant les éléments suivants :

- description des programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants et les dépenses connexes;
- indicateurs de la disponibilité, comme le nombre de places dans les établissements d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, ventilés selon l'âge de l'enfant et le genre d'établissement;
- 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; et
- indicateurs de la qualité, comme la formation exigée, le ratio éducatrice/enfants et la taille du groupe, lorsque ces données sont disponibles.³⁰

Tous les gouvernements, sauf celui de l'Ontario, ont affecté à tout le moins une partie de leurs investissements pour le développement de la petite enfance aux services de garde. Ainsi, les exigences des rapports publics sur les services de garde s'appliquent également aux périodes 2000-2001 (année de référence) et 2001-2002.

Attentes du public :

1. Identifier clairement les programmes et les services éducatifs et de garde à l'enfance depuis l'année de référence 2000-2001 à 2005-2006 (en Ontario, à partir de 2002-2003).
2. Fournir au besoin des notes explicatives définissant clairement les services de garde réglementés par les provinces et les territoires couverts par les rapports au public et expliquer la méthode employée pour déterminer la proportion de ces services destinés aux enfants âgés de moins de six ans.
3. Fournir de l'information financière et descriptive sur les programmes individuels et identifier clairement les investissements totaux affectés aux services de garde.
4. Ventiler les investissements totaux en fonction des sources de financement, indiquant la part provenant de transferts fédéraux et la part provenant des budgets provinciaux et territoriaux.
5. Faire état de l'augmentation annuelle du financement total consenti aux services de garde à la hauteur à tout le moins des transferts fédéraux ou spécifier la part des transferts fédéraux à n'avoir pas été nécessairement investie dans les programmes de DPE ou de services de garde, le cas échéant, et présenter un plan pour l'investissement futur de ces fonds.
6. Inclure des indicateurs de disponibilité comparables tel le nombre de places disponibles depuis l'année de référence 2000-2001 à 2005-2006 (en tout, six années).³¹
7. Inclure des indicateurs d'abordabilité numériques comparables tels que le nombre d'enfants ou de familles bénéficiaires de subventions et/ou de l'information descriptive comparable sur le programme de subventions (p. ex. changements dans les niveaux d'admissibilité et les critères) sur quatre ans minimalement (2002-2003 à 2005-2006). Là où les investissements en 2001-2002 en vertu de l'Entente sur le DPE visaient une plus grande abordabilité, inclure ces indicateurs et d'autres, tels les changements de tarifs.

³⁰ cf. Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants au http://www.ecd-elcc.ca/fr/agje/agje_cadremulti.shtml.

³¹ cf. plus haut. De plus, là où les rapports assujettis aux exigences de l'Entente sur le DPE portent également sur les services de garde, en vertu du cadre commun, les gouvernements doivent rendre compte de la disponibilité de tous les programmes.

8. Inclure des indicateurs de qualité numériques comparables tels que le nombre de professionnelles de la petite enfance et/ou de l'information descriptive comparable telles les exigences en matière de formation, les ratios éducatrice-enfants et la taille des groupes (lorsque disponible) sur quatre ans au moins (2002-2003 à 2005-2006). Là où les investissements en 2001-2002 en vertu de l'Entente sur le DPE visaient l'amélioration de la qualité, inclure ces indicateurs et d'autres, telles les hausses de taux salarial et la satisfaction de la clientèle.

Constats :

- Huit des treize gouvernements examinés, soit ceux de l'Alberta, de Terre-Neuve et Labrador, du Nouveau-Brunswick, des Territoires du Nord-Ouest, de la Nouvelle-Écosse, du Nunavut, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Yukon, n'ont pas soumis de rapport pour une année ou plus, de sorte que le public n'est pas en mesure de suivre la totalité des transferts fédéraux et des investissements consacrés aux services de garde pour chacune des années jusqu'en 2005-2006.
- Trois des cinq gouvernements restants ayant produit des rapports publics chaque année jusqu'en 2005-2006, soit ceux de l'Ontario, de la Saskatchewan et le gouvernement fédéral, ont omis certaines informations. Le public n'est donc pas en mesure de suivre la totalité des transferts fédéraux et des investissements consacrés aux services de garde pour chacune des années jusqu'en 2005-2006.
- Les deux gouvernements restants, soit celui de la Colombie-Britannique et celui du Manitoba, ont fourni des données qui permettent au public de suivre la totalité des transferts fédéraux et des investissements consacrés aux services de garde pour chacune des années jusqu'en 2005-2006. Néanmoins, ces deux provinces ne satisfont pas aux exigences des rapports publics parce que :
 - i. Même si les transferts fédéraux 2005-2006 reliés aux ententes bilatérales sont précisés dans les deux rapports, ni un ni l'autre ne rend compte clairement de la mesure dans laquelle ils ont été utilisés. Alors que notre analyse des rapports de ces deux provinces indique qu'elles n'ont pas dépensé la totalité des transferts fédéraux provenant des ententes bilatérales de 2005-2006 (pour le Manitoba, 3,2 M\$ et pour la Colombie-Britannique, 75,7 M\$), les rapports n'incluent pas ce calcul et n'expliquent pas non plus comment on prévoit investir ces fonds dans l'avenir.
 - ii. Dans leurs rapports 2005-2006, aucune des deux provinces ne fournit de définition claire des services de garde réglementés financés en vertu du Cadre multilatéral ou explique la méthode employée pour déterminer la proportion des dépenses affectées aux enfants âgés de six ans et moins.
 - iii. Les tableaux financiers de chacun des rapports de la Colombie-Britannique ne satisfont pas à l'exigence d'indiquer la part de l'investissement total attribuable aux transferts fédéraux et la part provenant du budget provincial.
 - iv. Les rapports du Manitoba ne satisfont pas à l'exigence de fournir des données sur les dépenses par programme individuel.

En ce qui a trait aux indicateurs de disponibilité :

- Seul l'Ontario sur les treize provinces et territoires étudiés satisfait totalement à cette exigence. Le rapport du gouvernement fédéral est très près d'y satisfaire puisqu'il fournit des données sur le nombre de places (ou sur le nombre d'enfants recevant des services) pour une majorité des programmes financés directement par le fédéral (l'information sur les programmes d'aide préscolaire aux Autochtones pour 2005-2006 n'est pas disponible).
- Le gouvernement du Manitoba fournit cette information sur cinq ans jusqu'en 2004-2005.
- Le Nouveau-Brunswick, le Nunavut et la Saskatchewan fournissent des données comparatives sur quatre ans, les Territoires du Nord-Ouest, sur trois ans et l'Alberta et le Yukon, sur deux ans.

- Terre-Neuve et Labrador, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ne fournissent pas de données comparatives sur la disponibilité.
- La Colombie-Britannique fournit des données comparatives indiquant l'augmentation du nombre de places subventionnées à même le Fonds en fiducie pour les services de garde, mais n'indique pas le nombre total de places disponibles.

En ce qui a trait aux indicateurs d'abordabilité

- Seul l'Ontario rend compte d'indicateurs d'abordabilité pour toute la période visée; elle indique le nombre d'enfants subventionnés dans le système de services de garde réglementés.
- Le Manitoba fournit des données sur le nombre d'enfants confiés à un service de garde subventionné, ainsi que des données comparatives sur les tarifs demandés et les subventions de fonctionnement, depuis 2001-2002 jusqu'en 2004-2005.
- La Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve et Labrador fournissent des données sur le nombre de subventions versées sur quatre ans et le Nouveau-Brunswick, sur trois ans.
- Le Nunavut fait état du nombre de demandes de subventions approuvées sur deux ans et le Yukon présente les tarifs mensuels moyens et médians sur deux ans.
- L'Alberta, les Territoires du Nord-Ouest, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ne fournissent pas d'informations comparatives numériques sur l'abordabilité des services de garde.
- Le gouvernement fédéral ne présente pas d'informations comparatives numériques sur l'abordabilité, mais il fournit des informations descriptives.

En ce qui a trait aux indicateurs de qualité :

- Le Manitoba présente des données pour quatre ans (jusqu'en 2004-2005) sur le nombre d'éducatrices et d'éducateurs à la petite enfance formés. La Nouvelle-Écosse fournit de l'information pour la même période sur le nombre d'employées et d'établissements ayant reçu des subventions pour bonifier les salaires. La province de Terre-Neuve et du Labrador fournit cette information sur trois ans (jusqu'en 2003-2004).
- La Colombie-Britannique fournit des données pour quatre ans sur le nombre d'ateliers et de cours offerts, ainsi que sur le nombre de participantes et de participants.
- Le Nouveau-Brunswick fournit des données pour trois ans sur la moyenne des salaires versés aux éducatrices et éducateurs agréés. Le Yukon fournit de l'information pour deux ans sur la formation du personnel et les salaires horaires.
- Les Territoires du Nord-Ouest fournissent des données pour trois ans sur le nombre de programmes visant la renaissance des langues autochtones.
- L'Alberta fournit des données pour deux ans sur les prestataires de services de garde agréés.
- Le Nunavut, l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan et le gouvernement fédéral ne fournissent pas de données comparatives numériques sur la qualité. Par contre, le rapport de l'Île-du-Prince-Édouard présente le graphique d'un programme d'amélioration de la qualité comparant les résultats d'une deuxième observation à ceux de l'observation de base.
- Les rapports les plus récents de l'Ontario, de l'Île-du-Prince-Édouard et du gouvernement fédéral contiennent de l'information descriptive sur la qualité.

CONCLUSION

En ce qui concerne plus spécifiquement les services de garde à l'enfance, nous concluons qu'aucun des gouvernements n'a satisfait à toutes les exigences des rapports publics stipulées dans l'Entente sur le DPE et dans l'Entente-cadre multilatérale. Le Manitoba et le gouvernement fédéral se démarquent par des rapports au public plutôt bien étayés et satisfaisant à la plupart des exigences. Par contre, la majorité des rapports provinciaux et territoriaux présentent des lacunes à plusieurs égards.

2. Y A-T-IL EU DES AMÉLIORATIONS DANS LES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE (DPE), LES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE COMPRIS?

Exigences

Les rapports publics contiennent de l'information descriptive (texte) et des indicateurs financiers et non financiers numériques pour démontrer des améliorations au chapitre de la qualité, de la disponibilité et/ou de l'accessibilité et de l'abordabilité des programmes de développement de la petite enfance (DPE), les services de garde y compris. Nous commençons par examiner les preuves du point de vue de leur valeur intrinsèque et, par la suite, pour ce qui est des services de garde, du point de vue de la collectivité.

En vertu du rôle de l'ACPSGE en tant que tierce partie impliquée dans l'examen des progrès réalisés en matière de services de garde³² :

- Nous nous appuyons sur l'engagement correspondant de l'ACPSGE à travailler à l'amélioration et au développement de services de garde au Canada en se fondant sur les indicateurs mis de l'avant dans les ententes FPT.³³
- Nous prenons en compte et recueillons les diverses perspectives communautaires touchant l'amélioration et le développement des services de garde, un exercice au cœur même de notre mandat et de notre démarche. L'ACPSGE (une organisation pancanadienne) travaille de concert avec divers groupes et communautés au pays dans le respect de leurs réalités locales et régionales et il va de soi qu'une « bonne compréhension des points de vue des utilisateurs des rapports de performance contribuera à rendre ces rapports utiles ».³⁴

Dans ce volet de notre rapport, nous examinons les signes (preuve) d'amélioration et/ou d'accroissement touchant l'accès aux programmes de soutien du revenu pour les familles et à d'autres programmes de développement de la petite enfance et de services de garde. Pour chacun de ces domaines d'investissements, nous prenons en compte des données descriptives sur les améliorations ainsi que les preuves numériques à l'appui.

³² Non seulement le rôle de tierces parties comme l'ACPSGE est-il reconnu dans les ententes FPT, mais son importance est explicitement reconnue dans le manuel sur les pratiques recommandées pour la préparation de rapports publics sur le rendement du CCSP (ÉPR-2). On peut y lire « Les principaux utilisateurs des rapports publics sur la performance sont les élus et le public qu'ils représentent. Leur point de vue est important pour déterminer le contenu du rapport et la manière de traiter cette information » (par. 11). De plus, « au nombre des autres utilisateurs extérieurs [...], il y a des intermédiaires clés tels que les groupes d'action militante et les médias dont le rôle est important en matière de politique publique, de communications et de reddition de comptes » (par. 12).

³³ L'ACPSGE travaille en vue de la création d'un système universel de services de garde de qualité. Le concept d'universalité englobe trois objectifs identifiés dans les ententes FPT : accessibilité, abordabilité et inclusion. Un système qui comporte ces trois éléments est pour l'essentiel universel.

³⁴ Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Rapports publics de performance : guide de préparation, page iii, mai 2007. http://www.psab-ccsp.ca/index.cfm/ci_id/37690/la_id/2.

Observations

Programmes de soutien du revenu

Les données sur les investissements en DPE sous forme d'allocations remises directement aux parents pour suppléer à leur revenu ou le remplacer sont présentées dans nos tableaux d'investissements (Annexe 1) sous la rubrique programmes de soutien du revenu. Quoique ces paiements de transfert aient bien souvent des objectifs spécifiques (p. ex., améliorer l'alimentation), il revient généralement aux parents de décider de la manière dont ils dépenseront les montants qu'on leur remet.

Du point de vue financier à tout le moins, le plus important investissement en DPE au Canada est un programme de soutien au revenu, à savoir le Programme de prestations de maternité et parentales.³⁵ Dans son rapport sur le DPE 2003-2004, le gouvernement fédéral décrit les améliorations substantielles apportées à ce programme. Depuis le 31 décembre 2000, l'admissibilité au régime de prestations combinées est passée de vingt-cinq à cinquante semaines (p. 31) et les investissements publics correspondants, de 1,25 milliard en 2000-2001 à 2,97 milliards en 2005-2006 (cf. rapport 2005-2006, page 7). On voit que c'est ce programme qui a bénéficié des plus importantes augmentations de tous les programmes de PDE faisant l'objet de rapports publics depuis l'année de référence 2000-2001. En dépit de l'importance de cet investissement, les prestations de maternité et parentales ne sont pas spécialement mises en relief dans les rapports du gouvernement fédéral. L'information descriptive à leur sujet est semblable en longueur et détails aux autres programmes financés par le fédéral.

Là où les provinces et les territoires sont dotés de programmes de soutien du revenu, les prestations sont généralement versées aux familles à faibles ou modestes revenus (p. ex. Ontario). Des allocations alimentaires sont versées à Terre-Neuve et au Labrador et au Nouveau-Brunswick. Au Manitoba, le gouvernement a restauré à son plein montant le Supplément de la prestation nationale pour enfants versé aux parents bénéficiaires de l'Aide sociale.

Les programmes de DPE autres que les services de garde

Dans tout le pays, depuis l'introduction, en 2001-2002, des transferts fédéraux pour le DPE, les rapports publics célèbrent la mise en œuvre et le développement d'une gamme diversifiée de programmes axés sur la santé durant la grossesse et la petite enfance, le soutien des familles dans leur rôle parental et le renforcement des services et des programmes communautaires. Nous soulignons, par ailleurs, que le Manitoba et l'Alberta avaient lancé, avant 2001-2002, des initiatives de DPE. Leurs rapports au public démontrent qu'ils avaient augmenté leurs contributions provinciales avant l'année de référence (2000-2001) de l'Entente sur le DPE.

L'information descriptive contenue dans l'ensemble des rapports publics indique que la disponibilité, l'accessibilité et l'abordabilité sont les trois axes d'investissements prioritaires en matière de DPE :

Disponibilité et accessibilité³⁶ – Pour ce qui est des programmes de DPE autres que les services de garde, les rapports publics mettent l'accent et de loin sur l'amélioration et l'accroissement de leur disponibilité et de leur accessibilité. Quelques nouveaux programmes universels ont été lancés, notamment dans les domaines de l'alphabétisation précoce et du soutien aux familles dans leur rôle parental. Pour un bon nombre de programmes de DPE déjà en place, on remarque un accroissement pour les groupes ciblés tels que les enfants ayant des limitations fonctionnelles, les familles à faible revenu et les communautés autochtones.

³⁵ Nous avons souvent remarqué de la sensibilité à propos de ce programme. Les gens ont été nombreux à souligner le fait qu'il était financé par les employeurs et les employés à même les charges sociales plutôt que par les impôts.

³⁶ Nous avons placé ces indicateurs dans l'ordre d'importance que leur attribuent généralement les rapports publics.

Abordabilité – Dans le cas des programmes de DPE (autres que les services de garde), les rapports publics parlent peu d'abordabilité. On ne trouve pas de données sur leur structure tarifaire ou sur les subventions versées. En fait, nous concluons que l'abordabilité n'est pas un enjeu majeur pour ce type de services. En effet, grâce aux transferts fédéraux, les provinces et les territoires ont mis sur pied ou étendu des programmes sans imposer de frais aux usagers ou à frais minimaux. Les programmes de DPE (autres que les services de garde) sont hautement subventionnés.

Qualité – Les rapports publics contiennent de l'information sur l'amélioration de la qualité dans les programmes de DPE autres que les services de garde (p. ex. scolarisation et formation, politiques et élaboration de normes), mais ils donnent à penser que, pour une majorité de gouvernements, la qualité n'a pas été le but premier des investissements.

Ce serait déborder le mandat de notre initiative que de mener une analyse en profondeur des programmes de DPE autres que les services de garde pour établir le lien entre l'information descriptive sur ces programmes et les preuves numériques de leur progression (indicateurs financiers et non financiers). De plus, les lacunes (manque d'informations) des rapports publics soulevées dans la section précédente concernant les services de garde s'appliquent également aux programmes et aux services de DPE autres que les services de garde : sans actualisation des rapports, le public n'est pas en mesure de suivre leur progression générale jusqu'en 2005-2006. Toutefois, **une analyse sommaire des indicateurs non financiers présentés dans les rapports publics, ainsi que les données financières que l'on peut en dégager, valide l'information descriptive : les transferts fédéraux ont engendré une tendance à l'amélioration et/ou à l'accroissement des programmes de DPE autres que les services de garde.**

Services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (services de garde à l'enfance)

Dans le cas des services de garde, contrairement aux autres programmes de DPE, l'information descriptive dans les rapports au public montre que, règle générale, les transferts fédéraux ont servis à un éventail plus restreint de politiques et de programmes visant l'amélioration de la qualité des services de garde existants ou, dans une moindre mesure, l'accroissement de leur abordabilité et ou de leur accès (p. ex. par la création de nouvelles places). Dans ce volet de notre rapport, nous utilisons des indicateurs financiers et non financiers pour établir le lien entre l'information descriptive et les preuves d'amélioration. **Précisons à nouveau, cependant, qu'aucun gouvernement n'ayant fourni à ce jour de données financières et non financières complètes et actualisées, nous ne pouvons pas confirmer qu'il y a eu amélioration générale de l'accès aux services de garde de qualité et abordables depuis 2001-2002 jusqu'en 2005-2006. Notre analyse se limite à un examen des indices donnant à penser que des progrès à certains égards et certains endroits ont effectivement été réalisés.**

Qualité – C'est surtout dans les politiques et les programmes de financement pour améliorer la qualité des services de garde que la plupart des gouvernements ont investi. Dans plusieurs rapports, on note que le recrutement et la rétention d'une main-d'œuvre qualifiée constituent un enjeu fondamental de la qualité. Le milieu des services de garde fait écho à ces propos et les preuves corroborantes sont nombreuses.³⁷ Les recherches démontrent avec consistance que la rémunération du personnel éducateur est un indicateur de qualité important. C'est ainsi que plusieurs provinces (Alberta, Manitoba, Terre-Neuve et Labrador, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse) et un territoire (Yukon) ont lancé ou bonifié leurs programmes de financement direct soit des services de garde soit du personnel, liant spécifiquement l'utilisation des fonds à l'amélioration des salaires et aussi, assez souvent, à la formation professionnelle.³⁸

³⁷ cf. p. ex. 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. <http://www.cscs-cssge.ca/francais/pdf/research/Mettresousuneclairage.pdf>

³⁸ En Colombie-Britannique, les subventions de fonctionnement des services de garde sont versées aux garderies et services de garde en milieu familial pour les aider à amortir les coûts afférents à la prestation des services (2005-2006, p. 31). Le rapport public 2005-2006 ne mentionne pas d'exigences particulières pour l'utilisation de cet argent.

En dépit de préoccupations liées au recrutement et à la rétention de la main-d'œuvre et malgré le fait que plusieurs gouvernements ont introduit des programmes de bonification salariale, dans la majorité des rapports publics, les salaires ne figurent pas au nombre des indicateurs non financiers. Les gouvernements du Nouveau-Brunswick et du Yukon sont les deux seuls à rendre compte des améliorations apportées aux salaires du personnel au fil des années (trois ans et deux ans, respectivement)³⁹. L'impact des transferts fédéraux destinés spécifiquement aux services de garde sur les salaires versés en garderie au Nouveau-Brunswick met en lumière, d'une part, l'importance du financement fédéral et, d'autre part, ce qu'il faut pour bâtir un système. De 2001-2002 à 2003-2004, le salaire horaire moyen et/ou les primes au rendement ont grimpé de 7,04 \$/h à 8,44 \$/h dans cette province.⁴⁰

D'autres provinces et territoires font rapport sur d'autres indicateurs de qualité, certaines années. Elles fournissent des renseignements démontrant l'augmentation du nombre ou du pourcentage d'éducatrices à la petite enfance formées (Manitoba et Yukon), l'accroissement du financement accordé aux garderies ou au personnel pour bonifier les salaires (Alberta, Terre-Neuve et Labrador et Nouvelle-Écosse) et l'amélioration des résultats obtenus sur des mesures de qualité (Île-du-Prince-Édouard).

Tous ces indicateurs satisfont ou excèdent les exigences des rapports publics en vertu du Cadre multilatéral, lequel exige uniquement de l'information « lorsque disponible » sur la formation du personnel, les ratios éducatrice-enfants et la taille des groupes. Cependant, comme nous l'avons mentionné précédemment, puisque nous ne disposons pas de données comparables pour toute la période visée, en nous basant sur les indicateurs de qualité, nous pouvons seulement affirmer qu'il y a eu des progrès partiels ou qu'il y a effectivement une tendance à l'amélioration en rapport avec la qualité. À cet effet, quelques provinces ont augmenté le nombre d'éducatrices à la petite enfance formées et deux provinces ont confirmé avoir haussé les salaires des travailleuses et des travailleurs en garderie, certaines années.

Disponibilité – Les rapports de l'Ontario indiquent une augmentation globale des places en services de garde réglementés et les rapports publics du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, des Territoires du Nord-Ouest, du Nunavut, de la Saskatchewan et du gouvernement fédéral démontrent également des tendances en ce sens (croissance constante pendant trois ans ou plus). Certains rapports témoignent d'une attention particulière à l'inclusion. Ceux de la Colombie-Britannique, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard montrent une tendance sur trois années ou plus à l'augmentation du nombre de places réservées aux enfants à besoins particuliers ou du nombre d'enfants à besoins spéciaux recevant des services.

De toute évidence, pour pouvoir suivre la progression, il faut des données comparatives sur le nombre effectif de places existantes. Mais cet indicateur dit peu en soi. Historiquement et à l'échelle internationale, le « pourcentage d'enfants ayant accès à une place dans un service de garde réglementé » est un indicateur de disponibilité connexe significatif. Il permet de mettre en contexte le nombre de places existantes. Ainsi, on peut voir si l'augmentation des places est égale, inférieure ou supérieure aux changements de la population d'enfants. La chose est singulièrement importante vu qu'en général moins de 20 % des enfants au Canada (à l'extérieur du Québec et du Yukon) ont accès à un service de garde réglementé.⁴¹

Néanmoins, seuls les rapports publics du Manitoba contiennent des informations sur ces deux indicateurs sur trois ans ou plus. À la lecture des rapports des gouvernements, on constate que même si le nombre de

³⁹ Dans son rapport le plus récent (2002-2003, p. 39), l'Île-du-Prince-Édouard rapporte les résultats d'un sondage réalisé en 2001 sur le salaire horaire moyen brut des éducatrices à la petite enfance agréées (8 \$/h), des éducatrices non agréées (7,01 \$/h) et des éducatrices spécialisées (9 \$/h), mais les autres rapports ne contiennent aucune donnée à ce sujet.

⁴⁰ Rapport 2003-2004, p. 4. Cet exemple démontre qu'il faudra d'importants engagements financiers de la part des gouvernements pour avoir un impact plus considérable sur les salaires.

⁴¹ cf. p. ex. le rapport de l'OCDE *Politique sur les services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada – note de présentation*, octobre 2004. Recommandation 1 en matière de financement. <http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/polsoc/publications/rapports/2004-002619/page00.shtml> et *Tendances et analyses: les services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada 2004*, Child Care Resource and Research Unit, p. 6, graphique 4 http://www.childcarecanada.org/pubs/other/TandA/TRENDS_ANALYSIS.pdf

places destinées aux enfants d'âge préscolaire a augmenté de 2001-2002 à 2004-2005 (1 717 places), le pourcentage d'enfants d'âge préscolaire pour qui on disposait d'une place dans un service de garde réglementé a augmenté de 21,2 % à 22,7 % durant cette même période.⁴²

Abordabilité – Tous reconnaissent que l'abordabilité des services de garde constitue un enjeu fondamental parce que, contrairement aux programmes de DPE, les services de garde sont financés en grande partie par les contributions parentales (tarifs déboursés). Habituellement, les familles à faibles et modestes revenus ont droit à des subventions pour frais de garde. L'Entente sur le DPE (cadre commun) et l'Entente-cadre multilatérale indiquent que les changements apportés dans la tarification et dans les subventions pour frais de garde sont des indicateurs d'abordabilité. Et les intervenants font toujours valoir que ces données à titre d'indicateurs non financiers sont essentielles pour suivre les progrès réalisés. Pourtant, les provinces, pour la plupart, ne fournissent pas d'informations sur les tarifs à titre d'indicateur non financier de rendement (elles n'y sont d'ailleurs pas contraintes en vertu de l'Entente-cadre multilatérale).

Les deux exceptions à cet égard sont le Manitoba et le Yukon. Pourtant, leurs rapports publics indiquent, dans les deux cas, que les tarifs des services de garde ont augmenté à tout le moins une fois au cours de la période visée.

À propos des subventions pour frais de garde, certains gouvernements indiquent avoir apporté des améliorations dans leurs programmes (p. ex seuils d'admissibilité, etc.).⁴³ Par contre, comme aucun rapport public ne donne systématiquement d'informations sur les subventions pour frais de garde pour toute la période visée, nous ne pouvons pas affirmer que ces changements de politiques ont effectivement eu pour effet d'augmenter les investissements dans les subventions pour frais de garde.

Pour ces années où l'on dispose d'indicateurs non financiers clairs concernant les subventions pour frais de garde, seule la province de Terre-Neuve et du Labrador démontre une tendance à l'augmentation graduelle du nombre de subventions pour frais de garde consenties aux familles.

Faute de données dans les rapports publics sur les tarifs demandés, nous ne pouvons confirmer s'il y a eu une amélioration générale de l'abordabilité des services de garde, et ce, même à Terre-Neuve et au Labrador. Il est clair qu'un plus grand nombre de familles terre-neuviennes bénéficient de subventions pour frais de garde certaines années. Par contre, si les tarifs ont augmenté au cours de la même période, les services sont moins abordables, à tout le moins pour les familles qui ne sont pas admissibles aux subventions.

Quoique les programmes de subventions pour frais de garde visent à accroître l'abordabilité des services de garde, les recherches nous démontrent que les augmentations des subventions n'ont pas cet effet. En réalité, et on le sait dans le milieu pour en avoir fait l'expérience, bien souvent, c'est plutôt le contraire qui se produit : les tarifs augmentent. Pour bien saisir les diverses dimensions de l'abordabilité, il est essentiel de disposer de données sur les tarifs.

Alors, les ententes FPT ont-elles eu pour effet d'améliorer l'accès à des services de garde de qualité et abordables au Canada? Une fois de plus, nous devons préciser que nous ne pouvons pas nous prononcer sur une amélioration générale faute de données complètes. Toutefois, l'analyse et la synthèse des informations glanées dans les rapports publics nous permettent de confirmer une tendance à l'amélioration des

- **Indicateurs de qualité, comme l'augmentation du nombre d'éducateurs et d'éducatrices formés dans des provinces et/ou des territoires et l'augmentation de la rémunération du personnel au Nouveau-Brunswick et au Yukon.**

⁴² Il faut préciser qu'au Manitoba, on a mis l'accent sur l'amélioration de la qualité des services (formation, salaires et avantages sociaux) plutôt que sur l'accroissement du nombre de places.

⁴³ Quoique, certaines provinces rapportent une diminution des fonds consentis à leurs programmes de subventions pour frais de garde certaines années et ne fournissent pas d'explications (par exemple Alberta, Colombie-Britannique et Nouveau-Brunswick)

- **Indicateurs de disponibilité, comme l'augmentation du nombre de places en services de garde (à la fois des places régulières et des places destinées à une clientèle spéciale) dans quelques provinces et/ou territoires.**

Importance des transferts fédéraux destinés spécifiquement aux services de garde

Nous terminons ce volet de notre analyse par des remarques sur le rôle déterminant des transferts fédéraux spécifiquement destinés aux services de garde dans les tendances à l'amélioration observées à ce jour.

En vertu de l'Entente sur le DPE, les provinces et les territoires n'étaient pas tenus d'investir spécifiquement dans les services de garde. En fait, même si les services de garde étaient suggérés comme domaine d'investissements possible, les provinces et les territoires n'avaient même pas à en rendre compte dans leurs rapports de base et leurs rapports subséquents. L'Ontario a décidé d'exclure les services de garde, tandis que certaines provinces, l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard par exemple, en ont inclus une partie (ce qui explique les lacunes mentionnées précédemment et les problèmes rencontrés lorsque l'on tente de suivre les investissements d'une année à l'autre). Si les services de garde n'ont pas fait l'objet d'un rapport public, cela signifie qu'ils n'ont pas tiré profit des transferts fédéraux consentis en vertu de l'Entente sur le DPE.

De plus, nous notons que pour six des sept entités (Colombie-Britannique, Manitoba, Terre-Neuve et Labrador, Nouvelle-Écosse, Nunavut, Yukon et le fédéral) dont on peut suivre les investissements annuels dans tous les programmes et services de DPE sur trois ans au moins depuis l'année de référence (2000-2001), la proportion des investissements totaux dans les services de garde a diminué de 2000-2001 à 2002-2003, exception faite du Nunavut. Dans le cas du gouvernement fédéral, l'augmentation des prestations de maternité et parentales est la principale cause de cette diminution.

Cependant, 2003-2004 était la première année de l'entrée en vigueur de l'Entente-cadre multilatérale et des transferts fédéraux spécifiquement destinés aux services de garde. Nous constatons que pour cinq des provinces et territoires mentionnés précédemment (Colombie-Britannique, Manitoba, Terre-Neuve et Labrador, Nouvelle-Écosse et Yukon), une fois que les transferts destinés spécifiquement aux services de garde leur ont été acheminés, le déclin relatif des investissements en services de garde a commencé à s'atténuer (au Manitoba et en Nouvelle-Écosse) voire à s'inverser (en Colombie-Britannique, Terre-Neuve et Labrador et Yukon). Avec la publication des prochains rapports publics, on peut s'attendre à constater que les nouvelles augmentations des transferts fédéraux destinés spécifiquement aux services de garde auront pour effet d'accroître proportionnellement les investissements dans les services de garde et, par conséquent, d'améliorer significativement l'accès à des services de garde de qualité et abordables.

Notre analyse est un argument pour le milieu des services de garde qui souhaite plus de leadership fédéral en matière de politiques et de financement des services de garde. Grâce aux transferts fédéraux ciblés, il est possible d'axer les interventions sur l'amélioration des services de garde tout en faisant valoir et en soutenant l'engagement du Canada de veiller à ce que tous au pays, où qu'ils habitent, bénéficient de services sociaux comparables.

RAPPORTS DESTINÉS AU PUBLIC – RECOMMANDATIONS

Les ententes FPT stipulent clairement que les gouvernements font rapport à leurs publics et non les uns aux autres. Elles laissent entendre que la reddition de comptes en ce qui concerne les investissements dans les services de garde prendra la forme exclusive de rapports destinés au public, lequel sera appelé à les analyser et les commenter. Nos travaux nous 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 déjà pressés par le temps et débordés.

Des initiatives comme la nôtre peuvent effectivement soutenir le public et diverses collectivités dans leurs efforts pour analyser et commenter les rapports publics. Mais, comme nous l'avons mentionné précédemment, le milieu des services de garde recommande depuis longtemps aux gouvernements d'employer d'autres moyens, en plus de celui-là, pour rendre compte de leurs dépenses, notamment on propose qu'ils soient tenus de faire rapport devant le Parlement et les Législatures. L'ACPSGE et d'autres organismes ont recommandé d'ajouter aux rapports au public d'autres mesures, par exemple des normes sanctionnées dans une loi et la vérification (audit) des rapports.

Quoi qu'il en soit, à ce moment-ci, il semble bien que les rapports destinés au public soient le seul mécanisme pour surveiller les transferts fédéraux et s'assurer qu'ils servent réellement à renforcer les programmes de DPE, services de garde y compris.

RECOMMANDATION FONDAMENTALE : accélérer l'application des principales recommandations du CCSP en matière de rapports publics sur la performance

Parce que les rapports au public sont l'unique mécanisme de reddition de comptes, il est singulièrement important de leur associer des pratiques généralement reconnues en matière de rapports publics sur la performance. Et ceci vaut d'autant plus que les plus récents transferts fédéraux ne s'inscrivent pas (ou ne s'inscrivent plus) dans le cadre d'une entente FPT. En effet, nous n'avons pas trouvé de lignes directrices qui serviraient de cadre aux dépenses des provinces et des territoires découlant des transferts fédéraux en vertu :

- des ententes bilatérales (maintenant abrogées) sur les services de garde (financement accordé de 2004-2005 à 2006-2007)
- du fonds pour la création de places en garderie introduit dans le budget 2007.

Par conséquent, dans le but de promouvoir la production de rapports publics clairs qui permettront de soutenir le public dans ses efforts pour suivre la progression des services de garde, nous formulons la recommandation fondamentale suivante :

Les gouvernements FPT devraient accélérer l'application des principales recommandations du CCSP entourant les rapports publics sur la performance formulées dans l'énoncé de pratique recommandée 2 (PR-2).

Cette recommandation tient compte du fait que les capacités des différents gouvernements ne sont pas toutes les mêmes en ce qui concerne la production des rapports publics sur la performance et la disponibilité des informations. Il est important de souligner que cet énoncé « propose simplement un cadre général. Il n'est pas normatif quant à la structure des rapports et il ne constitue pas une matrice pour les rapports publics sur la performance »⁴⁴

Toutefois, comme le suggèrent les ententes FPT et le précise l'énoncé :

« Le but principal d'un rapport public sur la performance est d'expliquer de façon claire et concise dans quelle mesure les **buts** et les **objectifs** ont été atteints et à quel coût. Auparavant, les entités mettaient principalement l'accent sur les **intrants** et les **activités**. On se préoccupait surtout de savoir quelles ressources étaient utilisées et de quelle façon. Ces questions demeurent importantes. Toutefois, aujourd'hui, on accorde plus d'importance aux résultats obtenus avec les moyens déployés en relation avec ce qui était planifié ».⁴⁵

Les rapports publics sur la performance ont nettement été améliorés, mais notre analyse révèle tout de même qu'il reste beaucoup à faire pour satisfaire à l'objectif précité et clairement identifié dans l'Entente-cadre multilatérale.

Afin de scinder cette recommandation fondamentale pour en dégager des étapes réalisables à court terme, nous formulons les cinq recommandations spécifiques suivantes (avec renvoi aux articles pertinents de la PR-2).⁴⁶

- 1. Apporter des améliorations immédiates aux rapports publics sur la performance.**
- 2. Favoriser l'implication des diverses parties concernées**
- 3. Mettre l'accent sur les quelques aspects critiques du rendement**
- 4. Élaborer des plans d'action, assortis de cibles et de repères de la qualité, de l'abordabilité et de l'accessibilité des services de garde)**
- 5. Faire vérifier les rapports publics**

1. Apporter des améliorations immédiates aux rapports publics. En plus d'apprendre les uns des autres, nous recommandons que les gouvernements FPT prennent les mesures immédiates suivantes pour améliorer leurs rapports au public

- Pour accroître la facilité d'accès, les liens provinciaux et territoriaux inscrits dans le site Web fédéral consacré au DPE devraient conduire *directement* les utilisateurs à un site central, là où se trouvent regroupés tous les rapports publics sur le DPE, les services de garde y compris. S'assurer que tous les rapports sont disponibles depuis l'année de référence et les années subséquentes. Fournir des versions imprimables des rapports et sans illustrations. Spécifier où s'adresser pour se procurer les rapports sur support papier. Trouver le moyen de diffuser l'information sur ces rapports aux

⁴⁴ Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), Énoncé des pratiques recommandées : rapports publics sur la performance (PR-2), septembre 2006, p. 2.

⁴⁵ Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Énoncé de pratique recommandée : rapports publics de performance (PR-2), septembre 2006, p. 3.

⁴⁶ Articles pertinents tirés de l'ÉPR-2: recommandation 2 (paragraphe 11, 12, 75, 78, 82); recommandation 3 (paragraphe 34, 35, 36); recommandation 4 (Paragraphe 15, 16, 50); recommandation 5 (paragraphe 77).

personnes qui ne sont pas branchées à Internet (p. ex., distribuer des résumés ou des dépliants dans des lieux pratiques pour les parents et le personnel des services de garde afin que l'information sur les rapports circule plus largement).

- Pour améliorer la clarté des rapports, indiquer sur les rapports leur date de publication et veiller à les réviser en conséquence advenant des amendements.
- Pour améliorer tout à la fois la clarté et la facilité d'accès, produire un résumé de chacun des rapports avec les principaux changements en matière de politiques et de financement au fil des années. Ventiler les dépenses totales dans les principales catégories de programmes (p. ex. comme dans notre tableau d'investissements sous les rubriques PDE et services de garde, PDE et programmes de soutien au revenu, PDE et autres programmes et services).
- Pour améliorer l'exhaustivité et la comparabilité des rapports, à la publication du rapport subséquent, inclure des tableaux qui présentent non seulement les nouveaux indicateurs financiers et non financiers, mais également les changements survenus dans tous les programmes de DPE, services de garde y compris, depuis l'année de référence et les années subséquentes. Comme nous l'avons mentionné, certains gouvernements ont déjà créé de tels tableaux pour présenter leurs données financières. Nous savons que remonter dans le passé pour trouver les données manquantes peut prendre du temps, mais nous avons remis aux provinces et aux territoires une feuille de calcul spécifiant les informations manquantes pour compléter notre tableau d'investissements. Nous espérons que cela leur facilitera la tâche. Nous reconnaissons que les informations ont parfois besoin d'être révisées dans les rapports subséquents. Il est important d'apporter des améliorations et des corrections, mais l'utilisateur devrait pouvoir comprendre les modifications et les suivre sans peine.
- Pour améliorer la clarté, adopter un modèle de rapport comparable. Les gouvernements FPT ont convenu d'un cadre commun pour la présentation de leurs rapports et des progrès dans l'amélioration et l'accroissement des services dans lesquels ils investissent⁴⁷, mais les rapports en général manquent d'uniformité. Notre analyse révèle qu'il existe au pays des approches et des programmes communs de sorte qu'il devrait être possible de produire un modèle de rapport commun de haut niveau qui, tout en faisant de la place aux programmes individuels des provinces et des territoires, soit uniforme en ce qui concerne les indicateurs financiers et non financiers.

2. Favoriser l'implication des diverses parties intéressées. Les gouvernements se sont engagés, dans le cadre des ententes FPT et des pratiques recommandées du CCSP en matière de rapports publics, à favoriser la participation citoyenne. Ayant à l'esprit ces engagements, nous recommandons aux gouvernements FPT de :

- **Mettre en place un mécanisme** pour permettre à un large éventail de citoyens et de citoyennes (y compris parents, travailleuses et travailleurs en services de garde, employeurs du secteur, militantes et militants, chercheurs et chercheuses et universitaires) de contribuer à l'établissement des buts et des plans d'action en matière de services de garde et au suivi des résultats.⁴⁸ Il faudra peut-être prévoir des consultations publiques.⁴⁹

⁴⁷ cf. http://www.ecd-elcc.ca/fr/dpe/dpe_cadrecommun.shtml

⁴⁸ À tout le moins, suivant les recommandations du CCSP, les rapports publics devraient décrire la mesure dans laquelle les utilisateurs ont joué un rôle dans la préparation du rapport et dans le choix des mesures de rendement. cf. Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), Rapports publics sur la performance : Guide de préparation, mai 2007, page 13. http://www.psab-ccsp.ca/index.cfm/ci_id/37690/la_id/2.

⁴⁹ Quoique, les membres de la collectivité expriment leur frustration quant à la manière dont certains gouvernements consultent la population et au peu d'impact que ces consultations ont sur les politiques et le financement.

- **Fournir des ressources et prévoir une infrastructure** à l'échelle des gouvernements pour soutenir une approche intégrée en matière de participation citoyenne. Tout au long de cette initiative, des chercheurs, des chercheuses et des universitaires, notamment, ont souligné le caractère exceptionnel de notre démarche. Or, nous avons dû nous appuyer en grande partie sur le travail de militantes et de militants convaincus et dévoués, des bénévoles de l'ACPSGE et d'un peu partout dans les provinces et les territoires, qui ont contribué de leur temps pour trouver des façons de lancer un dialogue et la discussion sur les politiques de services de garde. Nous croyons qu'*Établir des liens* a permis de renforcer les capacités communautaires dans certains milieux, mais il reste que les collectivités n'ont pas les ressources nécessaires pour participer activement et de leurs propres moyens à ce genre d'exercice citoyen, même si on les y invite.
- **Définir et assigner un rôle déterminé aux législateurs** comme principaux utilisateurs des rapports publics. Les gouvernements doivent être perçus comme des acteurs au cœur même du processus de reddition de comptes. Selon la CCAF-FCVI : « Le gouvernement devrait être le principal utilisateur des mesures de performance et de l'information produite sur sa performance » étant donné que cette information peut « d'abord et avant tout, aider le corps législatif à tenir le gouvernement comptable ». ⁵⁰

3. Mettre l'accent sur quelques aspects critiques du rendement

Les recommandations du CCSP entourant les rapports publics suggèrent que les indicateurs choisis devraient porter sur quelques aspects critiques du rendement. Les gouvernements devraient travailler de concert avec les diverses parties concernées pour déterminer quels indicateurs sont fondamentaux pour améliorer l'accès à des services de garde de qualité et abordables.

Par exemple, comme nous l'avons déjà mentionné, certains indicateurs de rendement parmi les plus pertinents et les plus importants (tarifs demandés et salaires des éducatrices) n'apparaissent pas dans les rapports publics même si certains gouvernements reconnaissent, par ailleurs, leur importance :

« Le coût des services de garde réglementés est un des principaux obstacles à la participation des familles avec de jeunes enfants. Et malgré les contributions parentales assez élevées, les tarifs demandés en garderie ne suffisent pas pour verser des salaires et des avantages sociaux qui correspondent au niveau d'éducation et de responsabilité du personnel éducateur. (Île-du-Prince-Édouard, 2002-2003, p. 36).

« Le principal facteur, celui qui nuit le plus à la qualité dans le secteur des services de garde [...] au Canada, est fort probablement la difficulté d'attirer et de retenir un nombre suffisant d'éducatrices formées et compétentes ». (Nouvelle-Écosse, 2002-2004, p. 24).

En nous basant sur les objectifs FPT d'améliorer l'accès à des services de garde de qualité et abordables, sur les lignes directrices du CCSP, sur l'expérience, le point de vue et l'opinion du milieu des services de garde, sur les recherches dans le domaine et enfin, sur l'expérience internationale, nous recommandons aux gouvernements FPT de retenir les indicateurs clés suivants comme aspects critiques de rendement :

⁵⁰ CCAF-FCVI : Utilisateurs et utilisations : Vers la production et utilisation d'une meilleure information sur la performance – points de vue et solutions, 2006, p. 12.

INDICATEURS CLÉS DE RENDEMENT DES SERVICES DE GARDE		
Objectif	Indicateur général	Indicateur spécifique suggéré
Qualité améliorée	Formation	Nombre d'employés dotés d'une formation professionnelle reconnue
	Rémunération du personnel	Salaire horaire moyen, avantages sociaux compris
Abordabilité améliorée	Tarifs	Tarifs moyens par groupe d'âge et catégorie de service
	Subventions	Nombre moyen mensuel d'enfants ou de familles subventionnés; moyenne de la subvention par enfant par mois
Disponibilité et/ou accessibilité améliorée	Places – en général	Pourcentage d'enfants ayant accès à une place réglementée (exige des données sur le nombre d'enfants et de places disponibles)
	Places – intégration	Pourcentage d'enfants faisant partie de divers groupes ciblés (communautés autochtones, enfants à besoins particuliers) ayant accès à une place réglementée

Nous reconnaissons, en faisant cette recommandation, que les divers gouvernements ne disposent peut-être pas tous de ces informations à ce moment-ci. Il pourra être nécessaire de mettre en œuvre une stratégie de collecte de données, ce qui occasionnera nécessairement des coûts. Néanmoins, nous croyons que ces indicateurs sont d'une importance fondamentale pour assurer l'efficacité des politiques et des investissements en services de garde et que cela étant, des efforts raisonnables devront être déployés pour recueillir les données et suivre leur évolution.

4. Élaborer des plans d'action, assortis de cibles et de repères au chapitre de la qualité, de l'abordabilité et de l'accessibilité des services de garde

Les recommandations du CCSP témoignent de l'importance de la planification pour assurer une gestion efficace (p. ex. paragraphes 14 à 16). Pourtant, l'absence de plans d'action gouvernementaux est notable dans les rapports au public examinés à ce jour. Il ne faut probablement pas s'en étonner parce que l'Entente sur le DPE et l'Entente-cadre multilatérale n'exigent pas des gouvernements qu'ils présentent de plans d'action en tant que tels; ils doivent seulement démontrer l'amélioration des services.

Certains rapports publics annuels comportent des éléments de plans d'action pour assurer le développement des services de garde, mais aucun ne présente :

- de cibles ou de repères portant sur des aspects critiques de la qualité, de l'abordabilité et de l'accessibilité des services de garde
- de résultats réels versus des résultats projetés, expliquant les écarts marqués, le cas échéant.

Cela étant, une fois qu'ils auront convenu de quelques aspects critiques de rendement, nous recommandons aux gouvernements FPT de se fixer des objectifs à long terme et d'adopter des plans d'action à plus court terme portant spécifiquement sur chacun des indicateurs choisis. L'adoption de cibles précises devrait permettre de scinder les buts et les objectifs en composantes mesurables de qualité, d'abordabilité et d'accessibilité.⁵¹

⁵¹ Certaines de ces cibles de rendement sont peut-être déjà intégrées aux plans d'affaires ministériels, mais il est important qu'on les retrouve aussi dans les rapports publics sur la performance. Le CCSP dit que « Les utilisateurs devraient pouvoir se servir du rapport public de performance pour comprendre le rendement de l'entité sans avoir à consulter d'autres documents » (paragraphe 37).

5. Vérifier les rapports au public

Le CCSP ne recommande pas en tant que tel aux gouvernements de faire faire la vérification externe de leurs rapports publics, mais il note « qu'une validation externe peut avoir pour effet de renforcer la crédibilité d'un rapport public sur la performance et ainsi, augmenter la confiance à son égard » (paragraphe 77). La recommandation énumère néanmoins quelques éléments à prendre en compte dans la décision de procéder ou non à une vérification externe.

Malheureusement pour ceux et celles qui croient fermement au rôle de l'État dans l'amélioration du mieux-être collectif, nous avons constaté, à l'instar d'autres recherches, le cynisme de la population envers les rapports publiés par les gouvernements. Cela étant, nous croyons qu'un audit externe ajouterait de la crédibilité aux rapports publics.

Et de façon plus fondamentale, il est essentiel de préciser que notre analyse des rapports publics ne ressemble pas une vérification externe et ne peut en aucun cas s'y substituer. Nous n'avons pas le mandat ni l'autorité ni les ressources pour valider les informations fournies par les gouvernements dans leurs rapports au public, corroborer la justesse de leurs estimations ou confirmer la pertinence de leur méthodologie.

CONCLUSION

Nous croyons que les rapports sur le rendement destinés au public sont effectivement un volet critique de tout cadre efficace de reddition de comptes et nous partageons les inquiétudes exprimées tout au long de cet exercice à l'égard de la responsabilité publique. Beaucoup de personnes s'inquiètent du recours de plus en plus important aux rapports publics comme mécanisme par excellence de reddition de comptes dans le secteur public. On s'inquiète de voir que d'autres aspects importants, les « balises » en quelque sorte de la reddition de compte comme les normes de services, les pratiques recommandées pour les rapports publics et la définition du rôle des législateurs, semblent en déclin ou absentes, à un moment où les rapports publics sur le rendement prennent de plus en plus d'importance.

Faute de balises de reddition de comptes bien ancrées, on doit se questionner sur l'efficacité d'un processus qui dépend uniquement de l'examen public des rapports gouvernementaux. Le public peut-il analyser efficacement des données qui ne sont pas uniformes et qui n'ont pas été vérifiées? Le public peut-il évaluer efficacement les progrès réalisés en se fondant sur une volonté politique générale d'améliorer et d'accroître les services de garde à l'enfance?

Ces questions font intégralement partie de notre analyse, de nos observations et de nos recommandations. Selon l'examen auquel nous avons procédé, les rapports publiés à ce jour en vertu des ententes FPT ne satisfont pas aux critères de reddition de comptes publique et de transparence. Compte tenu de l'importance croissante que les gouvernements FPT accordent à ces rapports publics, le problème est grave.

Notre mandat, dans le cadre de cette initiative, consistait à travailler de concert avec le milieu pour évaluer les rapports au public existants et vérifier dans quelle mesure les engagements en vertu des ententes FPT étaient clairement respectés. Plusieurs des rapports publics analysés démontrent des tendances à l'amélioration sur le plan de la qualité des services de garde et de leur accessibilité et/ou disponibilité, mais peu de rapports sont suffisamment clairs pour permettre au public de suivre avec facilité la progression depuis l'année de référence à 2005-2006. Et aucun rapport ne satisfait à toutes les exigences de rendement et de reddition de comptes stipulées dans l'Entente sur le développement de la petite enfance et dans l'Entente-cadre multilatérale.

Les lacunes mentionnées dans ce rapport concernent tous les partis politiques confondus et relèvent souvent de gouvernements antérieurs plutôt que de gouvernements au pouvoir. Il reste que les services de garde s'inscrivent dans une conjoncture politique donnée et qu'il faut s'attendre à ce que les gouvernements soient critiqués suivant la publication de nos résultats. Nous tenons à préciser qu'avec la critique vient la responsabilité.

Dans le cadre d'*Établir des liens*, nous avons la responsabilité d'évaluer en toute équité si les rapports destinés au public démontraient avec clarté que les exigences en vertu des ententes FPT étaient effectivement respectées et les objectifs, atteints. Nous formulons des recommandations spécifiques pour l'amélioration des rapports. Elles s'inscrivent toutes dans le cadre de pratiques recommandées pour la préparation de rapports publics sur la performance.

Il est également important de souligner que la mise en œuvre de nos recommandations permettrait de renforcer les balises de la reddition de comptes. Si on améliore les rapports publics, s'ils sont vérifiés

et s'ils appliquent les recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, ils seront plus uniformes et, en fin de compte, le public pourra plus facilement les analyser. Les diverses parties concernées, notamment les législateurs, en fixant des objectifs, en planifiant à long terme et en déterminant des indicateurs clés de rendement, fourniront les repères qui serviront à renforcer les capacités du public à évaluer efficacement les progrès réalisés.

C'est pour cette raison que tous les législateurs, les médias et le grand public ont la responsabilité de s'impliquer dans le processus de l'élaboration des rapports destinés au public.

Par ailleurs, la reddition de compte doit prendre en compte le fait que les collectivités ne disposent ni du temps ni des ressources requises pour intervenir intensivement et étroitement auprès des gouvernements. De plus, il faut contrer le cynisme répandu selon lequel il n'est pas possible pour le public d'amorcer un véritable dialogue sur les politiques publiques avec le gouvernement. Une volonté réelle d'engagement citoyen doit s'accompagner d'un soutien substantiel de la participation communautaire.

Des activités comme *Établir des liens* sont un bon départ. Au fil de nos travaux, nous avons soulevé un vif intérêt et reçu des commentaires très positifs de nombreuses personnes qui ont utilisé les outils que nous avons produits et nos analyses pour soutenir leur travail dans leurs propres collectivités. En tant qu'exercice singulier d'engagement citoyen, ÉDL ouvre une lucarne sur le rôle potentiellement déterminant que pourrait avoir le public si le renforcement des capacités communautaires faisait intégralement partie du cadre de reddition de comptes.

Vu le temps et les efforts consacrés dans les collectivités partout au Canada à cette activité, nous espérons que les gouvernements assumeront leurs responsabilités et utiliseront ce rapport et les commentaires citoyens pour améliorer leurs rapports au public dans le futur.

En fait, nous estimons être à un moment charnière dans l'évolution de la reddition de comptes et des transferts fédéraux aux provinces et aux territoires et nous croyons que notre analyse est un apport valable qui arrive à point nommé. Nos résultats démontrent que les rapports des gouvernements FPT destinés au public, pour le moment, ne satisfont pas aux attentes en matière de reddition de comptes stipulées dans l'Entente sur le DPE et le Cadre multilatéral et ne correspondent pas aux recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

Les rapports publics pourront-ils en tant que tels et 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 formulées 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.