

Valoriser les enfants, les familles et les services de garderie éducatifs

RAPPORT FINAL
de la Commission d'étude
sur les services de garde
du Nouveau-Brunswick



Valoriser les enfants, les familles et les services de garderie éducatifs
Rapport final de la Commission d'étude sur les services de garde du Nouveau-Brunswick

Province du Nouveau-Brunswick
CP 6000, Fredericton NB E3B 5H1

www.gnb.ca

ISBN 978-1-4605-1104-6 (édition imprimée bilingue)

ISBN 978-1-4605-1106-0 (PDF : édition française)

ISBN 978-1-4605-1105-3 (PDF : édition anglaise)

10755 | 2016.08 | Imprimé au Nouveau-Brunswick

Message des commissaires

En juin 2015, Serge Rousselle, ministre de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, a créé une commission d'étude indépendante chargée de l'examen des services de garderie éducatifs à laquelle il a confié le mandat de formuler des recommandations en vue « de dresser un plan visant à créer les conditions propices à l'établissement de services de garderie éducatifs agréés *de qualité* qui sont *accessibles, abordables et inclusifs* et qui soutiennent la participation des parents au marché du travail ». À cette fin, la Commission a :

- recueilli les commentaires de parents, d'opératrices/opérateurs et d'éducatrices/éducateurs en services de garderie éducatifs ainsi que d'autres intervenants et du public;
- collaboré avec le secteur afin de définir des options qui tiennent compte de la viabilité des établissements dans le contexte de services de qualité; et
- rassemblé des données probantes issues de la recherche et des pratiques exemplaires adoptées dans les autres provinces et territoires.

En tant que commissaires, nous avons cherché à obtenir des informations sur les thèmes soulignés dans le mandat de la Commission. Notre première tâche a été d'instaurer un climat de confiance afin que les personnes qui travaillent dans les services de garderie éducatifs agréés et s'engagent à en assurer la qualité puissent exprimer leurs sentiments et leurs pensées sur la situation actuelle au Nouveau-Brunswick. Nous remercions les personnes qui ont communiqué avec nous par l'intermédiaire d'entretiens, de consultations, de présentations, de sondages, d'appels téléphoniques ou par courriel. Nous avons été profondément émus et nous apprécions le respect, la réflexion et la passion de chacune des personnes qui s'est exprimée au cours des entretiens. Nous avons été frappés par le fort sentiment d'appartenance à la collectivité qui existe dans le secteur des services de garderie éducatifs.

En rédigeant ce rapport, nous étions très conscientes de notre responsabilité de reproduire avec exactitude et respect les points de vue des personnes qui œuvrent dans le secteur des services de garderie éducatifs, des parents, des employés du gouvernement et des groupes d'intérêts. Au fur et à mesure de nos rencontres avec les gens, de nos lectures et de nos analyses des résultats du sondage, des groupes de discussion et des babillards, nous avons constaté la variété des points de vue uniques des intervenants. Nous nous sommes efforcés de reproduire ces différents points de vue dans le présent rapport.

Nous remercions Ministre Rousselle et le personnel du ministère qui nous ont appuyés pendant toute la durée de notre mandat. Nous exprimons aussi notre gratitude à Bonnie Hamilton Bogart et à Hélène DeVarenes pour leur aide précieuse dans notre recherche et la rédaction du présent rapport.



Corinne Haché



Dr. Pam Whitty

Table des matières

Sommaire	5
Introduction	7
<i>Contexte canadien</i>	7
<i>Contexte néo-brunswickois</i>	8
<i>Une approche de méthodes mixtes de l'examen du mandat de la Commission</i>	11
Ce que nous avons appris des parents et des familles	12
Viabilité	14
Accessibilité — abordabilité	17
Accessibilité — disponibilité	19
Qualité	23
Inclusion	26
La communauté francophone — une minorité linguistique	29
Premières Nations	32
Nouveaux arrivants — immigrants et réfugiés	33
Autres considérations	34
1. <i>L'harmonisation structurelle</i>	34
2. <i>Préoccupations associées aux services non agréés</i>	35
3. <i>Valorisation des connaissances et de l'expérience étendues et variées</i>	36
4. <i>Organismes de la petite enfance</i>	37
5. <i>Domaines de compétence parallèles</i>	37
6. <i>La voix des éducatrices/éducateurs</i>	38
Avantages multiples des services de garderie éducatifs	39
<i>Préambule aux recommandations</i>	39
Recommandations	41
Un appel à la transformation : les services de garderie éducatifs agréés en tant qu'infrastructure sociale	48
Annexes	49
A1 : <i>Participants aux consultations</i>	49
A2 : <i>Disponibilité des services de garderie éducatifs agréés par communauté, en avril 2015</i>	51

Sommaire

Serge Rousselle, ministre de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, a donné à la Commission d'étude sur les services de garde du Nouveau-Brunswick le mandat de formuler des recommandations en vue de dresser un plan visant à créer les conditions propices à l'établissement de services de garderie éducatifs agréés de *qualité* qui sont *accessibles, abordables, inclusifs* et qui favorisent la participation des parents au marché du travail.

À l'automne 2015, des consultations ont été menées auprès des éducatrices/éducateurs, des opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs agréés, des parents, des organismes de la petite enfance, des groupes d'intérêts, des organismes gouvernementaux et des organisations indépendantes du gouvernement à l'échelle de la province. De plus, des renseignements supplémentaires sur la situation actuelle des services de garderies éducatifs agréés au Nouveau-Brunswick ont été obtenus grâce à des sondages, à des groupes de discussion, à des forums, à des tribunes et à plusieurs observations. Les analyses approfondies entreprises de concert avec la recherche à l'échelle provinciale, nationale et internationale servent de fondement aux résultats et aux recommandations.

Autrefois considérés comme une « affaire de femmes », les services de garderie éducatifs agréés sont maintenant largement vus comme un élément clé de l'infrastructure sociale. En tant qu'infrastructure sociale, ces services doivent faire l'objet de plus d'investissements publics afin d'appuyer les curriculums fondés sur de bonnes recherches, financés adéquatement, mis en œuvre de façon réfléchie et faisant l'objet d'un suivi efficace; ainsi que des éducatrices/éducateurs et des opératrices/opérateurs bien formés ayant un accès continu à l'éducation et au perfectionnement professionnel; et une gouvernance locale et la coordination des services.

Des services de garderie éducatifs agréés de qualité, accessibles, abordables et inclusifs permettent de soutenir :

- le développement et l'apprentissage optimaux de l'enfant;
- l'activité des parents sur le marché du travail et leur capacité d'augmenter la sécurité de leurs revenus et leur niveau de vie ainsi que d'améliorer les perspectives d'avenir de leurs enfants;
- la création d'emplois;
- les taux de natalité accrus;
- l'inclusion des enfants à besoins particuliers;
- l'inclusion sociale des groupes de minorité culturelle;
- l'égalité des genres grâce à la participation accrue des mères sur le marché du travail;
- la réduction de la pauvreté;
- la réduction du besoin d'aide sociale;
- une économie plus dynamique.

La révision stratégique des programmes, *Des choix pour remettre le Nouveau-Brunswick en marche*, met l'accent sur les priorités, soit la création d'emplois, la responsabilité financière et l'amélioration des services à la famille. Chacune de ces priorités interdépendantes peut être soutenue par un système de services de garderie éducatifs agréés de qualité qui sont abordables, accessibles et inclusifs.

Comme la recherche et l'expérience de d'autres juridictions l'ont confirmé, une augmentation de l'investissement public dans ces services donne les résultats suivants :

- l'amélioration des services de garderie éducatifs agréés pour les familles, la continuité de l'éducation préscolaire et des soins des jeunes enfants, et la disponibilité et l'accès pour les parents;
- des possibilités de création d'emplois dans le secteur des services de garderie éducatifs (en ce moment, ce secteur emploie environ 4 000 personnes, dont la plupart sont des femmes);
- la hausse du produit intérieur brut et des recettes fiscales provinciales, accompagnée d'économies de coût découlant de la réduction de la dépendance à l'aide sociale;
- la mise en place d'un puissant incitatif pour attirer de nouvelles entreprises et familles au Nouveau-Brunswick, comme dans le cas de la mise en œuvre de l'initiative d'implantation de la maternelle en 1991;
- l'appui des efforts du gouvernement provincial ayant trait à l'égalité des genres et l'intégration des nouvelles familles d'immigrants dans les collectivités du Nouveau-Brunswick.

Tout au long du processus de consultation, les parents ont indiqué que leurs principales préoccupations étaient les coûts élevés des services de garderie éducatifs agréés, ainsi que l'accessibilité et la disponibilité. Les opératrices/opérateurs ont indiqué que la viabilité de leur service était leur principale préoccupation. Ces derniers ont aussi souligné l'importance de leur travail auprès des jeunes enfants et de leur famille ainsi que leur passion à cet égard, tout en reconnaissant que l'éducation de la petite enfance comme profession est sous-évaluée par la société, comme en témoignent les faibles salaires et les conditions de travail difficiles du personnel en milieu de garde.

Recommandations

Les recommandations sont solidement enracinées dans le renouvellement de la vision des services de garderie éducatifs agréés en tant qu'infrastructure sociale et reflètent la responsabilité collective de la société à l'égard de ces services destinés à ses plus jeunes citoyens, tout en misant sur les forces actuelles de la province. De plus, l'offre de services de garderie éducatifs agréés de qualité est conforme à la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, dont le Canada est signataire.

Les recommandations sont conçues pour mener à l'établissement d'un réseau de services de garderie éducatifs agréés de qualité, abordables, accessibles et inclusifs pour les familles, un réseau viable pour les futures générations, en faisant la transition vers un réseau géré par le gouvernement et soutenu par un investissement public qui augmenterait progressivement au fil du temps. Cette transformation peut s'opérer grâce à l'engagement continu du gouvernement d'assurer un financement soutenu et des services de garderie éducatifs de qualité par l'élaboration de curriculums et le développement de la main-d'œuvre.

Les cinq recommandations principales portent sur la gouvernance, les pratiques éducatives, l'éducation à la petite enfance comme domaine professionnel, l'investissement public, les droits des enfants et l'engagement des parents.

Gouvernance : Des services de garderie éducatifs de qualité sont une *infrastructure sociale*. Il est recommandé d'établir un réseau renforcé de services de garderie éducatifs, assorti d'une augmentation du financement public et de la gestion publique et non pas une approche basée sur le marché. La prestation des services deviendrait administrée à l'échelle locale, au sein des districts scolaires, à l'aide d'approches concertées, intégrées et plus adaptées aux besoins de la collectivité.

Pratiques éducatives : Un réseau de services de garderie éducatifs de qualité nécessite une amélioration du perfectionnement professionnel qui est ancré dans les deux curriculums provinciaux, fournissant du soutien continu aux éducatrices/éducateurs et aux opératrices/opérateurs. Des pratiques éducatives exemplaires reflètent les forces et les intérêts particuliers des enfants, sont inclusives et respectent la diversité.

L'éducation à la petite enfance comme domaine professionnel signifie un meilleur accès aux possibilités d'apprentissage postsecondaires et au perfectionnement professionnel;

l'augmentation des compétences du personnel au fil du temps, accompagnée d'une échelle salariale correspondante; la création d'un organisme provincial, établi par voie législative et chargé de la petite enfance.

Investissements publics : Une augmentation des investissements publics progressive soutenue conformément à l'engagement d'établir un réseau de services de garderie éducatifs agréés cohérent à l'intention des enfants de la naissance à quatre ans, géré par le gouvernement afin d'en assurer la viabilité. Dans ce but, il faudra recourir à des approches compréhensives, concertées et inclusives dans le secteur.

Droits des enfants : La protection de l'intérêt supérieur de chaque enfant et son droit d'atteindre son plein potentiel doit être au cœur du nouveau réseau de services de garderie éducatifs. Également, le respect de la diversité dans le milieu des services de garderie éducatifs est obligatoire. Puisque les enfants dépendent de leurs soins et de leur protection, les parents ou les tuteurs ont le droit de jouer un rôle actif dans toutes les questions se rattachant à leurs enfants, ce qui sera confirmé dans le nouveau réseau.

Comme le décrit le rapport, une approche systématique et un bon soutien des services de garde cadrent avec un programme de développement social et économique important, susceptible d'avoir une influence positive sur le cheminement actuel et futur de la province. Ce rapport propose une voie à suivre pour établir un réseau de services de garderies éducatifs auquel peuvent accéder tous les enfants pour vivre des expériences d'apprentissage fondamentales qui renforceront la capacité du Nouveau-Brunswick de maintenir une population en santé, des programmes sociaux stables et une économie robuste pour les générations à venir.

Introduction

Dans le cadre de ce rapport, nous veillons à présenter les informations telles que recueillies et analysées par le secteur durant les consultations, les groupes de discussion, les sondages, les babillards, la recherche et les pratiques prometteuses.

Près de 4 000 opératrices/opérateurs et éducatrices/éducateurs travaillent dans le secteur des services de garderie éducatifs agréés, et quelque 27 000 enfants sont confiés à leurs soins éducatifs.¹ En plus des renseignements obtenus au cours d'une série de consultations, le rapport s'appuie sur un corps de recherche bien établi. La recherche démontre que les services de garderie éducatifs de grande qualité procurent des avantages fondamentaux aux enfants et aux familles, tout en constituant un investissement économique productif pour le Nouveau-Brunswick, tant pour le présent que pour l'avenir. Les travaux de recherche sont tout à fait alignés avec les constatations qualitatives et quantitatives dégagées des consultations, sondages, groupes de discussion, babillards et présentations.

Les familles du Nouveau-Brunswick, les enfants en particulier, ont besoin d'avoir accès à des services de garderie éducatifs agréés appliquant des pratiques exemplaires. Les éducatrices/éducateurs, les familles, les chercheurs, les employés du gouvernement et les groupes d'intérêts se font l'écho de la recherche et comprennent que des services de garderie éducatifs agréés de grande qualité, accessibles et inclusifs contribuent au bien-être des enfants et des familles tout en procurant un avantage économique à la société, aujourd'hui et demain. Même si la Commission a terminé ses travaux, des discussions continues et des structures particulières sont nécessaires pour continuer de mieux comprendre et de mieux soutenir les besoins en services de garderie éducatifs des familles du Nouveau-Brunswick ainsi que les difficultés associées au soutien et au maintien de soins de grande qualité.

Le présent rapport mise sur les points forts de la situation actuelle des services de garderie éducatifs du Nouveau-Brunswick, jetant des bases de possibilités de transformation pour ces services, les familles et la société néo-brunswickoise. Un réseau de services de garderie éducatifs agréés de grande qualité, équitable, accessible, abordable et inclusif pour tous les enfants et les familles peut être développé au fil des ans. Les recommandations formulées se veulent des appels à l'action. La constitution d'un réseau de services de garderie éducatifs procure des avantages économiques et sociaux immédiats et à long terme,² d'une part, et elle permet d'honorer la *Convention*

des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, d'autre part.³ « L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale (article 3)... dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs. »⁴

Contexte canadien

Deux récents rapports canadiens (Ivanova, 2015, Ferns et Friendly, 2014) confirment que l'investissement effectué par le Canada dans l'éducation préscolaire et les soins à la petite enfance demeure inférieur à l'investissement public minimum recommandé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). En revanche, l'enseignement public, qui est offert aux enfants de la maternelle à la douzième année, est un droit universel. L'enseignement est assuré par une main-d'œuvre instruite et bien rémunérée qui a accès à un perfectionnement professionnel continu, contrairement à la majorité des services de garderie éducatifs au Canada, qui exercent leurs activités dans un réseau dicté par le marché et sont traités comme une marchandise.⁵ En même temps, de nombreuses recherches démontrent les avantages pédagogiques et économiques, à court et à long terme, qu'ont les investissements considérables dans les services de garderie éducatifs autant pour les enfants, les familles que la société en général.⁶

Les politiques gouvernementales des provinces et des territoires canadiens n'ont pas toujours suivi les changements survenus dans la société. Les dépenses effectuées par le Canada dans le secteur de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants

de garde à l'enfance (SÉGE) et y faire face, préparé par The Centre for Spatial Economics pour le Conseil sectoriel des ressources humaines de service de garde à l'enfance, Ottawa, Conseil sectoriel des ressources humaines de service de garde à l'enfance, 2009.

- 3 ONU, *Convention relative aux droits de l'enfant* (en ligne), entrée en vigueur le 2 septembre 1990, <http://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx>.
- 4 Katherine Cavell, Collège universitaire du Cap-Breton, Centre du droit des enfants.
- 5 I. Ivanova, *Solving BC's affordability crisis in childcare*, Centre canadien de politiques alternatives, 2015; C. Ferns et M. Friendly, *The state of early childhood education and care in Canada 2012*, 2014. Le projet Moving Childcare Forward (une initiative conjointe de la Childcare Resource and Research Unit du Centre pour les familles, le travail et le bien-être de l'Université de Guelph, et du département de sociologie de l'Université du Manitoba).
- 6 J. J. Heckman, « The Case for Investing in Disadvantaged Young Children », *Big Ideas for Children: Investing in our Nation's Future*, Washington (D.C.), First Focus, 2008, p. 49-58; R. Fairholme, *Analyse bibliographique sur les effets socioéconomiques des services de garde et avantages nets : comprendre la pénurie de main-d'œuvre dans les services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE) et y faire face*, préparé par The Centre for Spatial Economics pour le Conseil sectoriel des ressources humaines de service de garde à l'enfance, Ottawa, Conseil sectoriel des ressources humaines de service de garde à l'enfance, 2009.

1 Il s'agit du nombre de places dans une garderie réglementée. Il se peut que les places ne soient pas toutes occupées à un moment donné.

2 J. J. Heckman, « The Case for Investing in Disadvantaged Young Children », *Big Ideas for Children: Investing in our Nation's Future*, Washington (D.C.), First Focus, 2008, p. 49-58; R. Fairholme, *Analyse bibliographique sur les effets socioéconomiques des services de garde et avantages nets : comprendre la pénurie de main-d'œuvre dans les services éducatifs et*

sont très faibles par rapport à celles des autres pays de l'OCDE. En 2008, le Canada partageait le dernier rang parmi 25 pays de l'OCDE pour l'atteinte des points de référence de l'OCDE.⁷

Le secteur des services de garderie éducatifs doit affronter des défis communs de longue date, partout au Canada, pour assurer des services de grande qualité, à l'exception du Québec, et, de plus en plus, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Manitoba. Ces défis comprennent entre autres :

- de graves pénuries de places en services de garderie éducatifs agréés, en particulier pour les nourrissons, les enfants ayant des besoins particuliers, les familles qui travaillent pendant des heures non conventionnelles, les Autochtones ainsi que les collectivités rurales et éloignées;
- le sous-financement des services de garderie éducatifs qui menace leur viabilité financière;
- le fait que les services de garderie éducatifs comptent sur les frais de garde des parents comme source principale de revenu. Ces frais mettent souvent les services de garderie éducatifs agréés hors de portée pour de nombreuses familles;
- la dépendance généralisée des parents envers les services non agréés – la seule option abordable et disponible pour la majorité d'entre eux;
- la difficulté d'attirer et de maintenir en poste des éducatrices/éducateurs qualifiés en raison, en partie en raison des salaires faibles et de la dévalorisation du travail en service de garderie;
- la qualité inégale des programmes.⁸

La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (1970) a été la première à proposer l'élaboration d'un programme national de garde d'enfants au Canada. Depuis ce temps, le gouvernement fédéral a entrepris trois initiatives majeures pour mettre au point une stratégie nationale de garde d'enfants : le groupe d'étude sur la garde des enfants formé en 1986 (groupe d'étude Katie Cooke), le Comité spécial sur la garde d'enfants de 1987 et les Accords relatifs au cadre multilatéral annulés le 6 février 2006.⁹

De 2006 à 2015, les politiques sur la garde des enfants adoptées par le gouvernement fédéral conservateur consistaient en avantages fiscaux particuliers pour les parents et en versements mensuels directs aux parents. Ces politiques, insuffisantes pour relever les défis susmentionnés, ont eu pour effet de maintenir et de promouvoir la croyance et la pratique selon lesquelles les services de garderie éducatifs sont une question privée plutôt qu'une question d'investissement public. En 2016, l'approche prédominante des services de garderie éducatifs au Canada demeure axée sur un modèle de marché. À l'exception du

Québec et, de plus en plus, du Manitoba et de l'Île-du-Prince-Édouard, les services de garderie éducatifs exercent leurs activités dans ce qu'appelle un modèle de marché mixte,¹⁰ c'est-à-dire un marché dans lequel les services de garderie éducatifs agréés sont en partie financés par le gouvernement et fournis par le secteur privé.

Comme le mentionne Michelle Piano (2014) :

« ... sans une approche cohérente des services de garderie éducatifs, les familles canadiennes sont obligées de zigzaguer dans un réseau complexe d'initiatives fédérales, notamment la Déduction pour frais de garde d'enfants, la Prestation nationale pour enfants qui comprend la Prestation fiscale canadienne pour enfants, le Supplément de la prestation nationale pour enfants et la Prestation pour enfants handicapés (PEH), la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) et le crédit d'impôt pour enfants (CIE). »¹¹ [Traduction]

L'élection récente du gouvernement fédéral est accompagnée de signes d'optimisme quant à un changement important de politique. Le gouvernement fédéral a indiqué qu'il travaillera en collaboration avec les provinces et les territoires à l'établissement d'un nouveau cadre national sur l'éducation préscolaire et la garde d'enfants afin de contribuer au financement du soutien de services de garde accessibles, abordables et de qualité dans les provinces et les territoires.

Contexte néo-brunswickois

Dans les années 1960 et 1970, les changements de rôles, de responsabilités et de motivations professionnelles des femmes ont entraîné une participation accrue des femmes à la population active du Nouveau-Brunswick, comme dans le reste du Canada. Au Nouveau-Brunswick, cette participation accrue s'est accompagnée d'une augmentation du besoin en services de garderie éducatifs. En 1974, reconnaissant la nécessité d'une loi régissant les services de garderie éducatifs et suivant les recommandations du Rapport Teed (1973), le gouvernement du Nouveau-Brunswick a adopté la *Loi sur les garderies* (1974) qui a été remplacée depuis par la *Loi sur les services à la famille*, Partie II et le *Règlement sur les services de service de garderie* 83-85 (1983). Au cours des trente dernières années, de nombreuses initiatives stratégiques et de financement au niveau provincial en matière de services de garderie éducatifs ont été mises en place. Nous les aborderons brièvement dans les paragraphes suivants.

7 UNICEF, *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant*, Florence, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, 2008, « Bilan Innocenti », no 8.

8 Comité de direction du congrès Services de garde 2020, *Les services de garde au Canada en 2020 : une vision et une marche à suivre. Document de discussion pour le 4e congrès national sur les politiques de services de garde à l'enfance*, ServicesDeGarde 2020, s.l., le Comité, s.d., p. 7.

9 <http://childcarecanada.org/documents/research-policy-practice/12/02/canada's-history-never-was-national-child-care-program>

10 Dans le modèle « mixte », le financement public est apporté aux deux côtés de l'économie de marché – « l'offre » et la « demande ». Le financement apporté à la demande est acheminé directement aux personnes (les parents) par le biais du régime fiscal sous la forme de crédits ou de déductions, ou de places de garderie subventionnées aux parents. Le financement apporté à l'offre est acheminé directement aux programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants approuvés, sous la forme de subventions ou de prestation de services de garde publics directs.

11 Michelle Piano, *Are We Ready For Universal Childcare in Canada?*, Canada 2020, 2014, « Canada 2020 Analytical Commentary », no 6.

Établi en 1989, le Bureau des services à l'enfance avait pour mandat de coordonner la formulation des politiques gouvernementales et la planification des programmes de services à la petite enfance de façon transversale à travers les ministères. Même si les services de garderie éducatifs n'étaient pas au centre du cadre stratégique *Jouons pour l'avenir : améliorons la qualité de vie de nos enfants* (1991), ils ont été reconnus comme un soutien à la famille. Au cours de la même année, la province a établi les services de maternelles publiques à temps plein pour les enfants âgés de cinq ans. L'Université du Nouveau-Brunswick et l'Université de Moncton ont offert le programme de formation des enseignants *Initiative 1991* afin que les enseignants à la maternelle, nouvellement embauchés, puissent acquérir le baccalauréat en enseignement préscolaire sur une période de huit ans. L'éducation des enfants de cinq ans est devenue un droit universel qui reconnaissait l'importance de l'apprentissage des jeunes enfants tout en conservant un système divisé de services de garderie éducatifs pour les plus jeunes enfants. Par ricochet, suite à la perte imprévue des services de garderie éducatifs pour les enfants de cinq ans, le secteur a vécu un ajustement difficile sur le plan financier.

Un nombre croissant de recherches effectuées avant 1994 démontrent la reconnaissance de l'importance égale des services de garderie éducatifs de qualité autant pour l'apprentissage des enfants que de la participation des parents à la population active. Deux rapports importants – Le *Cadre stratégique pour les services de garderie éducatifs* et *Nouvelles orientations en matière de réforme des services de garde* (1994) – ont établi une vision d'un réseau de services de garderie éducatifs proposant :

« ... des services de qualité, abordables et accessibles dans foyers garderies de type communautaire et en centre pour la garde des enfants pendant que leurs parents travaillent, suivent une formation ou étudient. »¹²

Les *Nouvelles orientations* ont fait avancer des initiatives destinées à améliorer la qualité des services de garderie éducatifs, éliminer les obstacles à l'emploi et établir des partenariats pour un meilleur réseau de services de garderie. Cependant, la publication de ce document a été accompagnée de l'élimination des subventions de fonctionnement aux services de garderie éducatifs et d'une réaffectation de ces fonds à la subvention des services de garderie éducatifs accordée aux parents. Le gouvernement reconnaissait clairement que ces services devaient être abordables pour les parents. Toutefois, l'élimination des subventions de fonctionnement a eu des répercussions financières sur ces services.

En 2000, coïncidant avec la publication de l'importante étude sur les services de garderie éducatifs intitulée *Oui, ça nous touche* (2000),¹³ le ministère des Services familiaux et communautaires a élaboré un programme provincial de la petite enfance

appuyé par un financement fédéral-provincial (2000-2005). Les initiatives particulières du programme *Meilleures perspectives pour les enfants du Nouveau-Brunswick : Plan d'action pour le développement de la petite enfance* (2001-2002) comprenaient entre autres le programme de soutien financier à l'amélioration de la qualité destiné à soutenir les conditions de travail du personnel, le financement de l'équipement et du matériel, l'initiative de formation à distance du personnel chargé de s'occuper des enfants ainsi que l'instauration du programme amélioré des travailleurs de soutien destiné à donner accès aux services de garderie éducatifs agréés aux enfants ayant des besoins particuliers.

En 2005-2006, le gouvernement fédéral avait établi, de concert avec les provinces et les territoires, des accords bilatéraux pour mettre en place un réseau national de services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants fondés sur la qualité, l'universalité et l'accessibilité ainsi que sur des programmes de développement. Ce nouveau financement a permis de bonifier les initiatives mises en place par *Meilleures perspectives* et d'augmenter le montant de la subvention quotidienne et les seuils de revenu admissible au *Programme d'assistance services de garderie éducatifs*. En 2006, le gouvernement fédéral a annulé ces accords, mettant ainsi fin à un financement fédéral important qui a eu des répercussions sur les initiatives provinciales en matière de services de garderie éducatifs.

Malgré cela, de 2001 à 2007, le Nouveau-Brunswick a continué de miser sur les initiatives introduites dans le programme *Meilleures perspectives*. Le gouvernement a établi le *Fonds en fiducie pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants du Nouveau-Brunswick* qui a permis d'appuyer financièrement l'élaboration des curriculums éducatifs pour la petite enfance pour les francophones et les anglophones. De plus, ces fonds viennent appuyer la création de places en services de garderie éducatifs et financer le remboursement des droits de scolarité des personnes qui complètent un certificat en éducation de la petite enfance.

En 2008, la province a rendu publique la *Stratégie décennale pour la petite enfance Être prêt pour la réussite* (2008). Même si l'objectif de cette stratégie dépassait les services de garderie éducatifs, un certain nombre de ses engagements clés visaient à accroître la qualité des services de garderie éducatifs. La formation, le recrutement et le maintien en poste des éducatrices/éducateurs en services de garderie éducatifs et l'appui aux curriculums ont continué d'être financés. Le gouvernement a continué d'appuyer le Fonds en fiducie pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, apporté des modifications importantes à son Programme de soutien financier à l'amélioration de la qualité et porté une attention au programme de subventions aux parents. Cependant, il a coupé le financement du perfectionnement professionnel et du matériel

12 Ministère de la Santé et des Services communautaires, *Nouvelles orientations : réformes des services de garde*, Fredericton, Gouvernement du Nouveau-Brunswick, 1994.

13 Dans un suivi de la publication de l'étude *Oui, ça nous touche* en novembre 2000, des représentants du secteur des garderies ont déterminé les principaux problèmes

qui influent sur la qualité des services de garde d'enfants au Nouveau-Brunswick et formulé des recommandations afin que le gouvernement prennent les mesures qui amélioreraient le plus la qualité des services de garde d'enfants dans la province.

des services de garderie éducatifs pour le remplacer par un investissement unique pour l'achat de matériel nécessaire à la mise en œuvre des curriculums.

En 2009, la Commission sur l'école francophone a recommandé l'intégration de la petite enfance au projet d'éducation collectif. En 2010, la création du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance a mené au regroupement des services d'éducation pour les enfants de la naissance à la douzième année, établissant ainsi deux volets de services respectant les deux langues officielles. Avec la dualité linguistique imposée par la loi au ministère de l'Éducation, le gouvernement provincial a entrepris certaines mesures pour assurer la dualité linguistique du secteur du Développement de la petite enfance afin de jeter les bases pour un continuum d'apprentissage dès la naissance. À l'heure actuelle, la dualité linguistique imposée par la loi sur l'Éducation n'inclut pas les services à la petite enfance.

Une telle réorganisation des services à la petite enfance avec l'éducation a été entreprise dans huit provinces et territoires du Canada. Dans le rapport intitulé *Les enfants d'abord : Positionnement de la petite enfance pour l'avenir* (2012), il est précisé que le plan à long terme des secteurs fusionnés consiste à mettre en place un continuum de développement et d'apprentissage des enfants, de la naissance jusqu'à l'âge de 21 ans, afin d'obtenir des effets positifs à long terme.¹⁴

Au cours de la dernière décennie, l'augmentation des investissements dans les services de garderie éducatifs agréés par le gouvernement du Nouveau-Brunswick a été considérable. Du 1er avril 2007 au 31 mars 2015, le nombre de places en services de garderie éducatifs agréés est passé de 15 506 à 26 689 au Nouveau-Brunswick.¹⁵ Le nombre de services de garderie éducatifs agréés est passé de 470 à 782 et celui des employés de 2 511 à un nombre estimé de 3 864. En 2008, 30 % du personnel avait suivi des études postsecondaires.¹⁶ Ce pourcentage est aujourd'hui passé à 49 % en date du 31 mars 2015 dont 41 % de ceux-ci ont une formation reconnue en éducation de la petite enfance.

Cette croissance reflète les besoins des parents et de la société pour des services de garderie éducatifs que les investissements par la province dans ces services viennent appuyer. Par ailleurs, les éducatrices/éducateurs et les opératrices/opérateurs reconnaissent et souhaitent augmenter les compétences des éducatrices/éducateurs de la petite enfance. Le soutien du Fonds en fiducie pour l'apprentissage et la garde des jeunes

enfants du Nouveau-Brunswick, dont en particulier le remboursement des droits de scolarité associés au programme de certificat en éducation de la petite enfance a appuyé aussi cette croissance.

La croissance continue de services de garderie accessibles, abordables, inclusifs ou de grande qualité exige des investissements publics continus. L'abordabilité des services pour les parents, d'une part, et la viabilité des services de garderie éducatifs, d'autre part, continuent de poser des défis. Plusieurs parents assument un lourd fardeau financier pendant les premières années de vie des enfants, et de l'autre côté, la majorité des opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs font face à une hausse des coûts associés aux augmentations de salaire et à la conformité aux normes de qualité des services de garderie éducatifs nécessaires, plus strictes et inhérentes aux deux curriculums.

Le paradoxe est que, en tant que province, nous continuons de traiter les services de garderie éducatifs comme un produit au lieu de construire un réseau de services de garderie éducatifs abordables, inclusifs et de qualité. Ceci est particulièrement problématique surtout lorsque nous considérons la manière dont un réseau de haute qualité de services de garderie éducatifs peut corriger les écarts dans la vie des enfants, lorsqu'il s'intègre dans un réseau de services à la petite enfance et planifie intentionnellement la continuité structurelle de l'apprentissage et de la garde dans les familles, les divers services de garderie éducatifs et à l'école.^{17,18}

Dans une étude publiée en 2012, G. Dragomir, un comptable canadien qui a travaillé auprès du secteur des services de garderie éducatifs, conclut que ces services ne correspondent pas à un modèle classique de production de revenu. Les stratégies habituellement utilisées pour atteindre la viabilité et fournir un rendement aux investisseurs, actionnaires ou propriétaires ne s'appliquent pas facilement à une « entreprise » de soins aux jeunes enfants. Les services de garderie éducatifs ont une capacité limitée de générer des recettes suffisantes pour soutenir les exigences en matière de santé et sécurité, les ratios adulte-enfants, l'espace requis par enfant, etc. Dans le domaine des services de garderie éducatifs, une augmentation des recettes signifie une augmentation du nombre de « places payantes », ce qui laisse aux services de garderie deux options pour accroître ses recettes : des frais de garde plus élevés pour les parents ou un financement public plus élevé.¹⁹

14 Nouveau-Brunswick, Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, *Les enfants d'abord : positionnement de la petite enfance pour l'avenir!*, Fredericton, le Ministère, 2012, p. 5.

15 Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance du Nouveau-Brunswick, janvier 2016.

16 Nouveau-Brunswick, Ministère du Développement social, Être prêt pour la réussite : stratégie décennale pour la petite enfance au Nouveau-Brunswick, Fredericton, Gouvernement du Nouveau-Brunswick, p. 8.

17 Groupe de recherche en santé et en éducation (GRSÉ), 13 octobre 2013. Étude sur les centres de développement de la petite enfance du Nouveau-Brunswick.

18 E. Melhuish, *Why are the Early Years important for long-term development?* *Research and Policy*, 2013, présentation PowerPoint.

19 G. Dragomir, *Commercial Child Care in Canada: Can Child Care Thrive in a Speculative Investment Market?* (en ligne), Vancouver, PACE Accounting, 2012, p. 10, http://cccabc.bc.ca/act/actions/NFS/files/Commercial_Child_Care_in_Canada.pdf

Une approche de méthodes mixtes de l'examen du mandat de la Commission

La Commission d'étude chargée de l'examen des services de garderie éducatifs a mené des consultations d'un bout à l'autre de la province ainsi que des sondages en ligne, animé des groupes de discussion, lu des babillards électroniques, reçu de la documentation et entendu des présentations afin de recueillir des renseignements.

Nous avons consulté :

- des parents et le public;
- des propriétaires/opératrices/opérateurs et des éducatrices/éducateurs de la petite enfance;
- des collectivités francophones;
- des collectivités anglophones;
- des collectivités des Premières Nations;
- une association multiculturelle;
- des associations du secteur des services de garderie éducatifs;
- des organismes gouvernementaux et des organismes gouvernementaux indépendants;
- des groupes et des organismes professionnels connexes;
- le gouvernement;
- des particuliers.

Des stratégies de collecte de l'information quantitative et qualitative ont été utilisées pour bâtir et valider une description des services de garderie au Nouveau-Brunswick. Cette approche de méthodes mixtes vise à effectuer la triangulation de l'information qualitative et des résultats numériques issus de différents types de données, dans le cas présent des enquêtes quantitatives, pour expliquer les détails des résultats ou clarifier ceux-ci.^{20,21} Les chercheurs du domaine de la petite enfance Siraj-Blatchford, Sammons, Taggart, Sylva et Melhuish (2008) décrivent la manière dont cette approche fournit un sommaire des éléments probants dont les décideurs ont besoin ainsi que les documents pratiques et les exemples concrets dont les praticiens ont besoin. La compréhension des milieux complexes comme les services de garderie éducatifs doit reposer sur les résultats d'analyses de points de vue nombreux et diversifiés.²² Comme Denzin et Lincoln (2000) le constatent, « l'utilisation d'une approche de méthodes mixtes ou de la triangulation constitue une tentative pour obtenir une compréhension approfondie de la question (p. 5) ». [Traduction] Par ailleurs, les études consultées permettent de comparer les constatations de la Commission²³ avec la recherche.

L'information quantitative a été recueillie au cours des mois de septembre à novembre 2015 au moyen de sondages en ligne auprès des parents, du public, des éducatrices/éducateurs de la petite enfance ainsi que des propriétaires/ opératrices/ opérateurs de services de garderie éducatifs. L'information qualitative a quant à elle été recueillie par l'intermédiaire de babillards électroniques, de groupes de discussion, de consultations, de présentations et d'entretiens. Les conclusions relatives à la signification des données ont été dégagées en comparant les résultats de toutes les stratégies de collecte de données avec ceux des recherches.

En outre, une analyse financière des services de garderie éducatifs agréés associée au mandat de la Commission a été réalisée. Un rapport du Atkinson Center de la Toronto University commandé par la commission d'étude intitulé *Child Care in New Brunswick; Social and Economic Impacts* (McCuaig et Dhuey, 2015) a également été déposé.

Limites

Chaque étude entreprise comporte des limites. Dans le cas présent, les consultations comportaient des contraintes temporelles qui n'ont pas permis d'entendre les points de vue des parents sur un large éventail d'aspects socio-économiques ni de rencontrer un nombre suffisant de groupes des Premières Nations et d'origine multiculturelle. De plus, nous n'avons pas consulté les enfants qui sont les principaux participants aux services de garderie éducatifs.

20 V. Grammatikopoulos et coll., « Applying a Mixed Method Design to Evaluation Training Seminars Within an Early Childhood Education Project », *Evaluation and Research in Education*, vol. 21, no 1 (2008), p. 15-16.

21 K. E. Schifferdecker et V. A. Reed, « Using mixed methods research in medical education: basic guidelines for researchers », *Medical Education*, vol. 43 (2009), p. 637-644.

22 I. Siraj-Blatchford, P. Sammons, B. Taggart, K. Sylva et E. Melhuish, « Educational Research and Evidence-based Policy: The Mixed-method Approach of the EPPE Project », *Evaluation & Research in Education*, vol. 19, no 2 (2006), p. 63-82.

23 Creswell, John W. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 3rd Edition. Los Angeles: Sage Publications, Inc., 2009.

Ce que nous avons appris des parents et des familles

Les parents et les gardiens occupent le rôle principal dans les soins et l'éducation de leurs enfants. La rétroaction obtenue de 2 138 parents et familles a été recueillie au moyen de groupes de discussion, de babillards électroniques et de sondages en ligne administrés par une entreprise privée. La majorité des répondants de l'échantillon de l'enquête étaient des femmes (89 %) avec une formation postsecondaire (école de métiers/ collège d'enseignement technique [31 %] ou université [51 %]), en situation d'emploi (88 %) et avec un enfant âgé de moins de 12 ans (91 %). Cinquante-trois pourcent des répondants avaient un revenu annuel supérieur à 70 000 \$. Au moins cinquante-cinq pourcent des participants à la consultation utilisaient les services de garderie éducatifs agréés et foyers garderies de type communautaire agréés.

Les résultats montrent également que 79 % des parents qui utilisaient des services de garderie éducatifs à temps plein ou à temps partiel (agréés ou non agréés) assumaient la totalité des coûts des services de garderie éducatifs, comparativement à 10 % qui recevaient une subvention par l'intermédiaire du Programme d'assistance aux services de garderie éducatifs.

Les résultats du sondage indiquent que les familles de la classe moyenne, celles dont le revenu annuel est supérieur à 70 000 \$, sont plus susceptibles de répondre à un sondage en ligne. Ces résultats peuvent être expliqués du fait que les enfants de la classe moyenne sont ceux qui bénéficient de services de garderie éducatifs de qualité, ce qui augmenterait peut-être l'écart d'apprentissage à l'école. En effet, de nombreuses recherches démontrent la façon dont les services de garderie éducatifs de qualité atténuent les disparités socio-économiques et :²⁴

- contribuent à briser le cycle intergénérationnel de mauvais résultats (décrochage au secondaire, problèmes de santé, mauvais rendement scolaire, comportements à risque, grossesse précoce);
- aident les enfants à développer et renforcer leurs connaissances linguistiques, surtout ceux qui vivent dans des familles vulnérables; le fait d'avoir de fortes connaissances linguistiques est une variable explicative importante de la réussite en littératie;
- constituent le principal facteur déterminant, à l'extérieur de la maison, en matière d'apprentissage durant la petite enfance.²⁵

24 F. Campbell, E. P. Pungello, S. Miller-Johnson, M. Burchinal et C. T. Ramey, « The development of cognitive and academic abilities: growth curves from an early childhood educational experiment », *Developmental psychology*, vol. 37, no 2 (2001), p. 231

K. McCuaig et E. Dhuey, *Childcare in New Brunswick: The Social and Economic Impacts*, Toronto, Atkinson Centre for Society and Child Development, OISE/University of Toronto, novembre 2015, p. 10

F. Mustard, M. McCain et S. Shanker, *Early Years Study 2: Putting Science into Action*, Toronto, Council for Early Child Development, 2007

S. Walker, T. Wachs, S. Grantham-McGregor, M. Black, C. Nelson, S. L. Huffman et coll., « Inequality in early childhood: risk and protective factors for early child development », *The Lancet*, vol. 378, no 9799 (2011), p. 1325-1338.

25 *Ibid.*

Les services de garderie éducatifs de qualité agréés semblent-ils être surtout disponibles pour les familles de la classe moyenne? Dix pour cent des parents qui ont complété le sondage indiquent qu'ils ont eu accès à une subvention pour frais de garde ou au programme d'assistance au service de garderie. Chez les parents qui n'ont pas fait de demandes, plus de la moitié étaient au courant du programme, mais estimaient qu'ils en bénéficieraient peu ou que le processus était compliqué.

« J'ai entendu dire que je pouvais recevoir une aide du gouvernement. Je n'en suis pas certain. Cela semble compliqué et je ne sais pas où chercher. » [Traduction]

— un parent

Les trois principaux problèmes relevés dans les renseignements recueillis auprès des parents étaient les frais de garde, la disponibilité et les soins aux nourrissons. De nombreux parents indiquent qu'ils ont atteint la limite de leur capacité financière, que le montant des frais de garde correspond souvent à celui d'une hypothèque et peut-être, plus étonnant encore, que ces frais sont plus élevés que ceux des études postsecondaires. La disponibilité est un autre problème. Certaines mères ont inscrit leurs noms sur une liste d'attente pendant qu'elles étaient enceintes. Même là, aucune place n'est garantie étant donné qu'une place en services de garderie éducatifs pour un nourrisson est encore plus difficile à trouver.

« Le montant mensuel que nous payons en frais de service de garderie est supérieur à celui de notre hypothèque. Et ce montant concerne les frais de garde d'un enfant seulement. Franchement, je ne suis pas certain que nous avons les moyens d'avoir deux enfants en service de garderie. »

— un parent

« Les frais de garde ont influencé notre décision de tenter d'occuper un emploi à temps plein plutôt qu'à temps partiel. Les frais ont également été un facteur important dans notre décision d'avoir un deuxième enfant. »

— un parent

« Je travaille seulement trois jours par semaine, et j'ai eu de la difficulté à trouver un service de garde d'enfants disposé à offrir des services à temps partiel. »

— un parent

« J'ai inscrit mon nom sur deux listes d'attente. . . pendant que j'étais enceinte de trois ou quatre mois. On ne peut pas encore garantir une place en service de garderie pour mon bébé. Je dois les rappeler en janvier. Je suis le principal soutien économique dans mon ménage. Je dois donc retourner au travail. Nous n'avons pas d'autres options. »

— une maman

« Tous les services de garderie éducatifs auxquels nous nous sommes adressés avaient une liste d'attente pour les bébés de quinze mois. Il y a vraiment un besoin pour un plus grand nombre de places en service de garderie pour les enfants de cet âge. »

— des parents

« J'aimerais qu'il y ait dans ma ville un service de garderie éducatif agréé qui accepte les enfants de moins de deux ans et qui ne coûte pas une fortune. » [Traduction]

— un parent

Si les frais de garde sont trop élevés pour les familles de la classe moyenne et si les programmes d'aide sont complexes, cela pourrait expliquer pourquoi les familles se tourneraient vers des services non agréés. Le manque de places en services de garderie éducatifs agréés disponibles est un problème pour toutes les familles. De nombreux parents ont exprimé leur désir de contribuer davantage dans les services de garderie éducatifs de leur enfant. Ce désir de participation correspond à l'information que la Commission a obtenue des groupes d'intérêts et à la recension des écrits. Toutes les sources mettent l'accent sur l'importance des bonnes relations entre le service de garderie et la famille dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Conclusion

Lors de la consultation, les parents ont mentionné de nombreux aspects positifs, y compris l'offre de services dans la langue officielle de leur choix, les heures d'ouverture, le soin apporté à la santé et la sécurité des enfants, la proximité du service de garderie éducatif du domicile ou du lieu de travail et le fait que des éducatrices/éducateurs formés établissent de solides relations avec chaque enfant. Un pourcentage élevé de parents ayant répondu au sondage avait une place dans un service de garderie éducatif agréé pour leur enfant et indiquent qu'ils sont satisfaits. Cependant, d'autres parents et groupes d'intérêts ont aussi indiqué clairement et avec vigueur, au cours du processus de consultation, qu'il y avait un manque de places disponibles dans les services de garderie éducatifs agréés francophones, surtout dans les grands centres urbains. Tous les enfants du Nouveau-Brunswick devraient avoir accès à un service de garderie éducatif agréé dans la langue officielle selon le choix du parent, y compris des heures de fonctionnement non traditionnelles qui leur conviennent et des éducatrices/éducateurs qualifiés qui assurent des milieux stimulants, sains et sécuritaires.

Viabilité

Contexte

Le Ministre de l'Éducation et du Développement de la petite enfance a le mandat de représenter l'intérêt du public en matière de sécurité et de développement sain des jeunes enfants jusqu'à l'âge de 12 ans qui sont placés sous une garde non parentale. Le ministère est responsable de l'agrément, de la surveillance ainsi que des enquêtes des services de garderie éducatifs agréés tel qu'il est indiqué dans le Règlement sur les services de garderie 83-85.²⁶ Les services de garderie éducatifs agréés offrent un appui qui permet aux parents de travailler à l'extérieur du foyer ou d'étudier. D'égale importance, ces services assurent la qualité qui contribue au développement global et à l'apprentissage des enfants pendant les premières années cruciales de leur vie et dont les bienfaits actuels et futurs sur les plans social et économique se font ressentir dans l'immédiat et pendant longtemps.^{27, 28, 29}

Les services de garderie éducatifs au Nouveau-Brunswick, comme dans la plupart des provinces et territoires canadiens, existent dans une approche basée sur le marché au lieu d'une approche de gestion publique avec un financement de base axé sur les programmes³⁰. Il y a habituellement deux sources de revenus pour les services de garderie éducatifs : les frais de garde aux parents et le financement gouvernemental. Les services de garderie éducatifs à but lucratif et sans but lucratif peuvent aussi faire des activités de financement, bien que les services à but non lucratif peuvent s'inscrire comme un organisme de bienfaisance et avoir accès à des fonds supplémentaires.

Ce que nous avons appris

Fragilité : Lors des consultations, la majorité des propriétaires/opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs, des éducatrices/éducateurs ainsi que les représentants des trois associations³¹ ont clairement exprimé que la viabilité et la pérennité du secteur constituaient une source de préoccupation majeure. Nous avons entendu dire que la prestation de services du plus haut calibre de qualité était touchée par le financement insuffisant des programmes, la hausse des coûts,

comme l'augmentation du salaire minimum, la variation des taux d'occupation et les exigences législatives qui occasionnent des frais. La viabilité représente un défi particulier dans le cas de la prestation des services de garderie éducatifs pour les nourrissons et les enfants de deux ans. La stabilité, la viabilité et la pérennité de l'ensemble des services de garderie éducatifs de la naissance jusqu'à l'âge de quatre ans sont aussi touchées.³² Les services de garderie éducatifs après l'école, qu'ils soient accompagnés de services préscolaires ou non, sont les plus viables dans une économie de marché, et dans certains cas, ils viennent compenser le coût élevé des soins aux nourrissons.

En 2009-2010, la portion du financement pour le matériel et l'équipement ainsi que pour le développement professionnel du programme de Soutien financier pour l'amélioration de la qualité (SFAQ) a été éliminée. De nombreuses opératrices/opérateurs et éducatrices/éducateurs ont mentionné l'élimination du financement associé au perfectionnement professionnel, au matériel et à l'équipement. Ils ont demandé son rétablissement. Les propriétaires/opératrices/opérateurs ont décrit comment ils manient les ratios adulte-enfants réduisent les coûts. Ils tentent d'éviter de compromettre la qualité des services, et ce, tout en s'assurant de ne pas ajouter à l'insécurité des employés, des parents et des enfants. Les propriétaires/opératrices/opérateurs ont aussi ajouté que la nature précaire et stressante de leur quotidien a un effet sur le moral des employés.

Niveaux de financement des services de garderie éducatifs : Les investissements publics ont de l'importance pour la stabilité et la qualité de la prestation des services de garderie éducatifs. Kershaw a constaté que les services de garderie éducatifs qui reçoivent des subventions pour bonifier les salaires ainsi que de l'aide pour les frais chargés aux parents étaient moins susceptibles de fermer après quatre années d'activité que celles qui n'obtiennent pas ce soutien public.³³ Le seul financement du gouvernement provincial constant qui compense les coûts de fonctionnement des services de garderie éducatifs est le Soutien financier à l'amélioration de la qualité. Ce programme offre aux éducatrices/éducateurs sans formation reconnue une augmentation salariale de 3,15 \$ de l'heure et aux éducatrices/éducateurs formés une augmentation de 5 \$ de l'heure. Le programme de soutien financier à l'amélioration de la qualité vise à majorer les salaires du personnel afin d'appuyer son recrutement et la rétention et, par conséquent, à alléger les frais de garde³⁴ pour les parents. Le Fonds en fiducie pour

26 Nouveau-Brunswick, Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, « Programme de services de garderie éducatifs », Éducation et Développement de la petite enfance (en ligne), s.d., http://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/services/services_rendre.2736.Child_Day_Care_Services_Program.html, consulté le 23 mars 2016.

27 P. Fortin, *Quebec's Childcare System*, conférence prononcée au Palais des congrès de Fredericton, 4 novembre 2015, p. 2.

28 R. Fairholme, *Economic Impacts of Early Learning and Care*, s.l., The Centre for Spatial Economics, 2011, p. 2-30.

29 C. Alexander, *The Economic Case for Investing in ECE*, conférence prononcée au Palais des congrès de Fredericton, 4 novembre 2015, p. 15-30.

30 M. Friendly, « Taking Canada's Child Care Pulse: The state of ECEC in 2015 », *Our Schools Our Selves*, numéro spécial : Moving Beyond Baby Steps: Building a Child Care Plan for Today's Families (été 2015), Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2015, p. 11.

31 Soins et éducation à la petite enfance Nouveau-Brunswick (SEPNB), Education and Professionalism Young Children (EPYC) et Education for Quality, Unity and Improving Professionalism (EQUIP).

32 McCuaig et Dhuey, 2015.

33 P. Kershaw, B. Forer et H. Goelman, *Hidden Fragility: Closure among Child Care Services in BC*, communication présentée au Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, section Droit et analyse de politiques, Université du Manitoba, Winnipeg, juin 2004, p. 10.

34 K. McCuaig et E. Dhuey, *Childcare in New Brunswick: The Social and Economic Impacts*, Toronto (Ont.) : Atkinson Centre for Society and Child Development, OISE/Université de Toronto, novembre 2015, p. 10.

l'apprentissage et la garde des jeunes enfants octroie des fonds de démarrage uniques pour les places en services de garderie éducatifs des nourrissons, la création des places en milieu rural, en milieu linguistique minoritaire et pour les heures prolongées.

Les propriétaires/opératrices/opérateurs mentionnent les problèmes cumulatifs de viabilité liés au marché, y compris l'augmentation du salaire minimum qui est passé de 7 \$ l'heure en 2008 à 10,65 \$ l'heure le 1er avril 2016, l'augmentation des coûts de la nourriture, du chauffage et des assurances, ainsi que le coût du matériel nécessaire à la mise en œuvre adéquate des curriculums. La concurrence entre des programmes de services de garderie éducatifs agréés après l'école et des camps d'été locaux non assujettis à la réglementation sur les services de garderie éducatifs est également mentionnée comme un facteur ayant un effet sur la viabilité. Les forces du marché libre alliées à la législation gouvernementale font monter le coût des services de garderie, réduisent la capacité financière des parents et laissent de nombreux services de garderie éducatifs dans une situation financière précaire.

« Les salaires représentent de 70 à 80 % des coûts d'opération de services de garderie éducatifs. Les ratios adulte-enfants requis et nécessaires ne permettent pas suffisamment de souplesse pour augmenter les frais de garde des parents comme un revenu. Sans financement public adéquat allant à soutenir un réseau de, l'augmentation des salaires du personnel se fait aux dépens d'une hausse des frais de garde chargés aux parents – une chose que les opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs à but lucratif et de nombreux conseils d'administration de services de garderie éducatifs sans but lucratif pourraient trouver difficile à accepter. Même les opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs sans but lucratif qui comprennent l'importance d'augmenter les salaires des employés pour assurer la qualité des programmes s'acharnent pour atteindre ce but tout en maintenant la viabilité financière. Nous sommes donc placés devant un faux choix entre la qualité et les coûts quand, en fait, les deux sont d'une importance cruciale. »³⁵ [Traduction]

Soutien financier à l'amélioration de la qualité (SFAQ) : Le gouvernement provincial a apporté des changements aux politiques relatives au programme de majoration salariale du SFAQ qui suppriment l'admissibilité des propriétaires/opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs à but lucratif. Le SFAQ est destiné à améliorer les salaires ainsi qu'à soutenir le recrutement et le maintien en poste des éducatrices/éducateurs qualifiés.³⁶

L'élimination du soutien de la rémunération des propriétaires de services de garderie éducatifs touchant 260 services de garderie éducatifs agréés à but lucratif a eu des conséquences directes sur le salaire d'un grand nombre de ces opératrices/opérateurs. Dans certains cas, des conséquences indirectes ont été aussi notées telles que : une réduction de la prestation de services, l'élimination des dîners, collations et sorties éducatives, et/ou une augmentation des frais de garde aux parents. D'autres impacts signalés lors des consultations provinciales comprennent la réduction de l'offre de services pour nourrissons et la réduction des heures de travail des employés.

Ces modifications apportées au SFAQ ont touché certains services de garderie éducatifs plus que d'autres, ce qui laisse voir la vulnérabilité associée à certains facteurs, comme le nombre de places occupées, la taille et l'emplacement des services de garderie éducatifs. Selon les données du ministère, trois services de garderie éducatifs auraient fermé en raison du SFAQ.³⁷ Dans d'autres cas, les propriétaires/opératrices/opérateurs ont pris diverses mesures pour conserver leur SFAQ. Dans une dizaine de services de garderie éducatifs, des femmes propriétaires/opératrices ont transféré le titre de propriétaire de l'entreprise à leur conjoint, d'autres ont modifié le statut de service à but lucratif pour celui sans but lucratif, neuf ont vendu leur service de garderie et quelques petits services de garderie éducatifs ont été transformés en foyer-garderie de type communautaire. Selon les données de la consultation, à la suite des modifications du SFAQ, 13 % des opératrices/opérateurs ont indiqué qu'ils ne s'étaient pas versé de salaire et 23 % ont indiqué que leur salaire était inférieur au salaire minimum sans le SFAQ.

Viabilité des services de garderie éducatifs dans une approche axée sur le marché : Helen Penn (2012) mentionne que « les entrepreneurs en services de garderie éducatifs font face à de grands défis de rentabilité » [Traduction]. Elle identifie ces obstacles sur le plan des coûts de la main-d'œuvre, du coût des immobilisations, du coût des technologies et d'informatisation ainsi que des coûts associés au maintien d'un avantage concurrentiel. Sur le plan des revenus, les problèmes sont liés aux faibles marges de profit :

- *Revenu provenant des frais de garde.* Penn souligne que, pour faire un profit, les frais de garde doivent être aussi élevés que le marché le permet. « Même avec les subventions, les frais ne peuvent être assumés que par les familles ayant un revenu élevé et, dans ce sens, l'accès aux services de garderie éducatifs est inéquitable. » [Traduction]
- *Enfants ayant des besoins particuliers.* « Lorsque des enfants ont besoin d'une aide supplémentaire, celle-ci ne peut être fournie qu'à un coût additionnel. » [Traduction]
- *Volatilité du marché.* Les opératrices/opérateurs de petits services de garderie éducatifs sont plus vulnérables aux changements des conditions du marché et par conséquent,

35 J. Beach et C. Ferns, « From Child Care Market to Child Care System », *Our Schools Our Selves*, numéro spécial : Moving Beyond Baby Steps: Building a Child Care Plan for Today's Families (été 2015), Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2015, p. 57.

36 K. McCuaig et E. Dhuey, *Childcare in New Brunswick: The Social and Economic Impacts*, 2015, p. 10.

37 Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance du Nouveau-Brunswick, février 2016.

ils connaissent un taux d'échec élevé. « Le roulement de ces services risque d'être élevé en terme d'ouverture et de fermeture. »³⁸ [Traduction]

Dans le cadre des travaux de la présente Commission, un examen financier des services de garderie éducatifs agréés a été mené en collaboration avec le secteur dans le but d'analyser la viabilité et de mettre au point un modèle de viabilité aligné avec les exigences législatives.

Sur le plan de la rentabilité des services, l'analyse nous a permis de constater que de nombreux facteurs influencent la viabilité des services de garderie éducatifs, comme les groupes d'âge, le taux d'occupation, l'emplacement et le nombre de places agréées. L'analyse a également démontré que les places en services de garderie éducatifs non occupées ainsi que l'utilisation du plein effectif des ressources humaines afin de rencontrer les exigences législatives du ratio adulte-enfants peuvent avoir un contrecoup immédiat sur la rentabilité. Dans cette analyse, le groupe de travail sur les finances a constaté qu'en dépit des frais élevés facturés aux parents, le ratio adulte-enfants pour les nourrissons et les enfants âgés de deux ans ne permet pas le recouvrement des dépenses associées au salaire de l'employé.

Également, un recouvrement des coûts est à peine possible pour les places allouées aux enfants de trois ans. Les places en services de garderie éducatifs après l'école permettent aux services de faire un profit, par contre, les pertes affichées dans d'autres groupes d'âge, réduisent le profit net, à moins que le service de garde après l'école soit indépendant.

Il est également important de mentionner que cette analyse ne comprend pas les autres frais reliés aux coûts d'opération (comme les coûts associés à l'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers, le fait de demander aux parents de payer un tarif de garde à temps plein pour des soins à temps partiel afin de financer la place en garderie, et la réduction des frais de garde offerte pour un deuxième ou un troisième enfant, laquelle réduit encore davantage le profit réalisé sur les places des enfants de zéro à quatre ans). L'analyse était basée sur un taux d'occupation de 90 %. Ces analyses correspondent aux résultats de recherche, aux renseignements obtenus auprès du secteur, des associations et des groupes d'intérêts ainsi qu'aux mémoires reçus et les échanges durant les consultations.

Conclusion

Helen Penn (2012) donne de bonnes raisons de procéder à une transition vers des services de garderie éducatifs gérés publiquement. Dans le contexte actuel, axé sur le marché, il est très difficile d'opérer un service de garderie à l'intérieur d'un cadre de viabilité, en particulier dans le cas d'offre de services aux plus jeunes enfants, pour lesquels les services de garderie éducatifs de grande qualité a des effets importants et à long terme. Pour offrir des services de qualité aux enfants de façon constante, des tarifs abordables aux parents et de bonnes conditions de travail à un personnel qualifié, il faut un soutien gouvernemental accru et une transition, à long terme à partir d'une orientation commerciale vers un investissement public accru.

Exemple ratio adulte-enfants pour le groupe de deux ans :

tarif quotidien moyen pour un nourrisson (32,38 \$) avec un ratio de 3:1	97,14 \$
salaire quotidien moyen des éducatrices/éducateurs formés	109,70 \$
perte quotidienne pour trois places	(12,56) \$
perte annuelle pour trois personnes (salaires seulement) :	(3 265,60) \$

38 H. Penn, *Childcare Markets: Do They Work?*, Toronto. Childcare Resource and Research Unit, 2012, p. 6, « Occasional Paper », no 26.

Accessibilité — abordabilité

« L'abordabilité : si les parents n'ont pas assez d'argent pour payer les frais, le nombre de programmes offerts dans la collectivité importe peu. La disponibilité : s'il n'y a aucun programme dans la collectivité, il importe peu que les parents aient assez d'argent pour payer les frais. » [Traduction]

— Adapté de Flanagan (2014)

Contexte

Le but initial des services de garderie éducatifs était de fournir des soins aux jeunes enfants dans un milieu sécuritaire et sain pendant que leurs parents travaillent à l'extérieur du foyer. Les prématernelles, habituellement à temps partiel, étaient considérées comme des milieux qui offraient des possibilités d'apprentissage aux enfants avant qu'ils commencent l'école. Les soins aux enfants et l'apprentissage étaient souvent considérés comme deux offres distinctes. Depuis les années 1970, plusieurs recherches ont appuyé la reconnaissance générale du fait que les services de garderie éducatifs sont liés et que l'apprentissage commence dès la naissance, bien avant l'entrée à l'école.³⁹ Une plus grande valeur a été accordée à l'apprentissage des jeunes enfants, et en conséquence, les services de garderie éducatifs ont été transformés en établissements de services éducatifs. En rendant obligatoire l'utilisation des curriculums éducatifs, le Nouveau-Brunswick renforce le fait que la garde et l'éducation ne peuvent plus être dissociées. Les répercussions des investissements gouvernementaux dans des services de garderie éducatifs de qualité ont une portée considérable, allant de l'apprentissage des enfants à la réduction des inégalités sociales et économiques et à la participation des parents à la population active.^{40, 41, 42}

Ce que nous avons appris

Les parents veulent des services de qualité : Au cours des consultations menées auprès des parents, ces derniers ont mentionné que l'apprentissage et les soins ainsi que les premières années de vie d'un enfant étaient importants. Les parents qui ont participé aux sondages, aux groupes de discussion et aux babillards veulent que leur service de garderie éducatif choisi offre des programmes de haute qualité assurés par un personnel qualifié et bien rémunéré. Les parents accordent de la valeur au continuum des soins et de l'apprentissage offerts à leurs enfants, et de l'importance aux grandes aires de jeux

extérieures, aux aires intérieures pourvues d'un matériel pédagogique suffisant et également à l'offre de collations saines et de repas chauds nutritifs.

Les frais sont élevés : Selon les renseignements recueillis auprès des parents pour le compte de la Commission, la question du coût élevé des frais de garde et de leurs répercussions sur la décision des parents de quitter ou retourner sur le marché du travail, ou même d'avoir d'autres enfants revient sans cesse. Les parents associent souvent le montant de ces frais à celui des paiements hypothécaires. Ce témoignage pourrait expliquer, en partie, le déclin rapide du taux de natalité au Nouveau-Brunswick. Selon Statistique Canada, le nombre de naissances a diminué de 425 au cours des cinq dernières années, soit une baisse approximative de 6 %.⁴³ Cependant, nous remarquons une augmentation du nombre de naissances ainsi qu'un développement économique plus poussé dans les provinces et les territoires qui disposent d'une politique familiale facilitant l'emploi des femmes (comme des services de garderie éducatifs abordables et des congés parentaux améliorés).⁴⁴ Quand nous comparons les frais de garde du Nouveau-Brunswick avec ceux des autres provinces, les parents néo-brunswickois paient 75 % du montant total des frais de garde alors que les parents de l'Île-du-Prince-Édouard paient 50 % du montant total des frais et les parents québécois 15 % de ces frais.⁴⁵ La contribution publique est faible au Nouveau-Brunswick, ce qui fait des frais de garde un obstacle sur le plan de l'abordabilité pour de nombreuses familles.

Les parents ont également présenté des suggestions d'améliorations possibles, comme la formation de groupes d'enfants multiâges et la participation de la communauté, tout en reconnaissant que de tels changements entraîneraient une augmentation des frais de garde. De nombreux parents ont indiqué que le gouvernement devrait jouer un rôle accru pour rendre les services de garderie éducatifs plus abordables. Ils suggèrent que le gouvernement exerce un contrôle des frais de garde tout en augmentant le financement afin d'assurer la qualité des services abordables et l'accès à ceux-ci, et en versant des prestations parentales pendant une période allant jusqu'à 18 mois.

Le montant des frais de garde que paient les parents est-il trop élevé? Le département de la Santé et des Services sociaux des États-Unis a établi à 10 % du revenu familial le coût

39 Y. Kaga, J. Bennett et P. Moss, *Caring and Learning Together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education*, Paris, UNESCO, 2010, p. 20.

40 P. Fortin, *Quebec's Childcare System*, conférence prononcée au Palais des congrès de Fredericton, 4 novembre 2015, p. 2.

41 E. Melhuish, *Why are the Early Years important for long term development?* *Research and Policy*, 2013, présentation PowerPoint.

42 J. J. Heckman, « Schools, Skills and Synapses », *Economic Inquiry*, vol. 12, no 8 (2008), p. 289-324.

43 Statistique Canada, *Naissances, estimations, par province et territoire*, (tableau), 2010/2011 à 2014/2015, <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/102/cst01/demo04a-fra.htm>.

44 Organisation de coopération et de développement économiques, *Petite enfance, grands défis III : boîte à outils pour une éducation et des structures d'accueil de qualité*, Paris, OCDE, 2012, p. 11.

45 K. McCuaig et E. Dhuey, *Child Care in New Brunswick: The social and economic impacts*, Toronto, Atkinson Centre for Society and Child Development, OISE/University of Toronto, novembre 2015, p. 15.

de référence de services de garderie éducatifs abordables. Récemment, le Manitoba et l'Écosse ont recommandé que ce cout de référence de 10 % pour des services de garderie éducatifs abordables soit établi comme étant le taux étalon des frais de garde dans leur juridiction respective.

Tableau A : Exemples de pourcentages de revenu familial net servant à l'établissement des frais de garde au Nouveau-Brunswick

	Parent seul, 1 revenu de 35 000 \$, 1 enfant d'âge préscolaire	Couple, 2 revenus de 35 000 \$, 1 nourrisson, 1 tout-petit	Couple, 2 revenus de 50 000 \$, 1 nourrisson, 1 tout-petit
Revenu familial brut	35 000 \$	70 000 \$	100 000 \$
Revenu familial net	27 551,67 \$	54 990,78 \$	74 285,30 \$
Frais de garde (moins le montant du Programme d'assistance à la garderie)	2 861,20 \$	15 509,00 \$	15 509,00 \$
% du revenu net consacré aux frais de garde, avant impôts	10,38 %	28 %	20,8 %

Les données de Statistique Canada indiquent que le revenu familial médian s'établissait à 67 340 \$ en 2013 au Nouveau-Brunswick. Les parents utilisent une partie importante de leur salaire net pour les frais de garde. Une mère seule ayant un enfant (âgé de 2 à 4 ans) qui gagne un revenu brut de 35 000 \$ (27 551 \$ net) est admissible au Programme d'assistance à la garderie. Cependant, les frais de garde grugeront quand même 10,38 % de son revenu net (2 861 \$) avant impôts, en raison de l'écart entre les frais facturés par le service de garderie et le montant de la subvention. Dans le cas présent, il s'agit d'une dépense importante.

Une famille de deux parents qui gagnent un salaire brut combiné de 70 000 \$ (54 991 \$ net) avec deux enfants en service de garderie (un nourrisson et un enfant d'âge préscolaire) paiera 15 509 \$ ou 28 % de son revenu net en frais de garde, avant impôts. La famille ayant le revenu familial le plus élevé, celle des deux parents qui gagnent un revenu brut combiné de 100 000 \$ (74 285 \$ net) avec deux enfants en service de garderie (un nourrisson et un enfant d'âge préscolaire), paiera 15 509 \$ ou 20,8 % de son revenu net en frais de garde avant impôts.

Il est important de souligner que les frais calculés ci-dessus seraient plus élevés dans le cas d'une famille ayant trois enfants ou plus, ce qui rend les services de garderie éducatifs moins abordables. En outre, ces chiffres tiennent compte des frais de garde actuels que paient les parents. Si les opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs investissaient pour assurer le recrutement et la rétention d'un personnel qualifié en offrant une rémunération équitable et de bonnes conditions de travail (comme des bénéfices de soins de santé et un régime de pension), l'augmentation des frais de garde pour les parents serait considérable.

Selon l'Institut canadien de la santé infantile (ICSI), il en coutait 243 660 \$ en 2011 pour élever un enfant de la naissance à ses 18 ans.⁴⁶ En supposant que le cout pour élever un enfant est à peu près égal chaque année de vie d'un enfant, le cout annuel pour élever un enfant est approximativement de 13 500 \$ (en comprenant que les premières années de vie sont les plus dispendieuses). Au Nouveau-Brunswick, il en coute en moyenne 7 150 \$ en frais de garde pour un enfant d'âge préscolaire, soit près de 53 % du cout annuel nécessaire pour élever un enfant. Les frais de garde ne constituent qu'une portion de ce qu'il en coute pour subvenir aux besoins d'un enfant au Canada. Les autres couts pour élever des enfants comprennent, entre autres, les vêtements, les soins de santé, les soins personnels, les loisirs, les livres, les fournitures scolaires, le transport et l'hébergement.

Conclusion

En considérant le tableau ci-dessus et les commentaires formulés par les parents pendant les consultations tenues par la Commission, nous concluons que les services de garderie éducatifs agréés ne sont pas abordables pour de nombreuses familles du Nouveau-Brunswick et que les frais de garde sont un obstacle financier important à l'accès de ces derniers, particulièrement pour les familles monoparentales et celles à revenu moyen ayant deux jeunes enfants ou plus. Selon l'opinion des parents lors des consultations, le fait que le montant élevé des frais de garde puisse contribuer au déclin du taux de natalité dans la province est également préoccupant. Le fait que les enfants n'aient pas tous accès à des expériences d'apprentissage de grande qualité avant d'entrer à l'école est également préoccupant. Ceci creuse l'écart d'apprentissage entre les enfants qui ont connu des expériences d'apprentissage de qualité dans leur petite enfance et ceux qui n'ont pas connu ces expériences. Pourtant, la période de la petite enfance est une période incontournable et fondamentale pour apprendre.

46 Institut canadien de la santé infantile, « Cout moyen pour élever un enfant jusqu'à l'âge de 18 ans, Canada, 2011 », *Module contextuel : Les enfants et les jeunes au Canada : le contexte de leur vie* (en ligne), s.d., <http://profile.cich.ca/fr/index.php/chapter1/section-4-economic-inequities/134>.

Accessibilité — disponibilité

« Chaque province et territoire est responsable de faire un suivi et de délivrer des permis aux services de garderie éducatifs agréés conformément à ses lois et à ses règlements. Les services de garderie éducatifs agréés comprennent les services de garderie éducatifs à plein temps, et en milieu familial agréés, les services de garderie éducatifs d'enfants d'âge scolaire et, dans la plupart des provinces, les maternelles. Le nombre de places en services de garderie éducatifs agréés permettant d'accueillir seulement 20,5 % des enfants âgés de 0 à 12 ans au Canada, on suppose que la plupart des services de garderie éducatifs sont assurés par l'intermédiaire de modes de garde d'enfants non agréés, soit dans la résidence du fournisseur de soins, soit dans la maison de l'enfant, habituellement par une nourrice ou une gardienne. La maternelle, offerte dans le système scolaire public de chaque province et territoire, peut aussi servir de mode de garde d'enfants pour les parents qui travaillent. »

— Trouver un service de garde de qualité
<http://servicesdegardedequalite.ca/>

Contexte

Au Nouveau-Brunswick, les services de garderie éducatifs agréés permettent d'accueillir 27,9 % de la population des enfants âgés de zéro à 12 ans de la province et 29,1 % des enfants âgés de zéro à cinq ans (2014). Par comparaison, les services offerts au Canada permettent d'accueillir en moyenne 20,5 % des enfants âgés de zéro à 12 ans et 24,1 % des enfants âgés de zéro à cinq ans.⁴⁷

Les services de garderie éducatifs sont offerts par des entreprises privées contrairement aux maternelles financées à même les fonds publics. Par conséquent, les opératrices/opérateurs / propriétaires et les conseils d'administration doivent facturer des frais aux parents pour accéder à ces services. En mars 2015, 70,4 % des services de garderie éducatifs étaient à but lucratif et 29,5 % étaient sans but lucratif (conseils d'administration).⁴⁸ La disponibilité des services de garderie éducatifs agréés offerts aux familles dépend des frais, de l'emplacement du service de garderie, des heures d'ouverture et de l'âge des enfants auxquels le service est offert, comme les nourrissons et les enfants d'âge préscolaire ou d'âge scolaire.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick délivre des permis aux services de garderie éducatifs agréés. En ce moment, la loi provinciale n'exige pas la mise en place d'un processus de planification officiel pour déterminer si oui ou non des services de garderie éducatifs sont nécessaires dans la communauté, quels types de services sont nécessaires ou dans quels quartiers particuliers. La décision de présenter une demande de permis d'ouverture d'un service de garderie appartient à la personne ou à l'organisation qui la présente. La délivrance de permis aux nouveaux services de garderie éducatifs est remise aux demandeurs qui satisfont à toutes les exigences. Les coordonnateurs régionaux des Services à la petite enfance procèdent à l'évaluation de ces demandes.

47 M. Friendly, B. Grady, L. Macdonald et B. Foret, *Preliminary data: Early childhood education and care in Canada 2014*, Toronto, Childcare Resource and Research Unit, 2015, p. 5.

48 Nouveau-Brunswick, Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, *Rapport annuel de statistiques des services de garderie éducatifs 2014-2015*, Fredericton, le Ministère, p. 7.

Ce que nous avons appris

Augmentation considérable des services de garderie éducatifs agréés : Au cours des huit dernières années, le nombre de places en services de garderie éducatifs agréés a connu une hausse importante en raison de la demande et de l'investissement de la province dans le nombre de places en services de garderie éducatifs agréés. Le nombre de places est passé de 15 506 en 2008 à 26 689 en janvier 2016. La répartition des places s'établit comme suit : 2 101 places pour les nourrissons,

10 762 places pour les enfants d'âge préscolaire et 13 825 places en services de garderie éducatifs après l'école. Un peu plus de la moitié de ces places (52 %) sont occupées par des enfants d'âge scolaire, donc en service de garderie après l'école, 40 % par des enfants d'âge préscolaire et 8 % par des nourrissons. Ces 26 689 places pour enfants de zéro à 12 ans sont détenues par 808 permis d'opération de services de garderie éducatifs agréés qui appartiennent à 532 opératrices/opérateurs.

Tableau B : Taux de croissance des places en services de garderie éducatifs agréés depuis 2011

	31 mars 2011	31 mars 2012	31 mars 2013	31 mars 2014	31 mars 2015	1er jan. 2016	Croissance depuis le 31 mars 2015	Croissance depuis 2011	Croissance (en %) depuis 2011
Nourrissons	1 462	1 598	1 686	1 754	1 970	2 101	131 (12 %)	639	43,7
Enfants d'âge préscolaire	9 065	9 594	9 831	10 211	10 707	10 763	56 (5 %)	1 698	18,7
Enfants en service de garderie après l'école	9 792	10 503	11 132	12 591	12 880	13 825	945 (83 %)	4 033	41,2
Nombre total de places	20 319	21 695	22 649	24 556	25 557	26 689	1 132 (4,2 %)	6 370	31,6
Nombre de services	622	662	702	756	782	808	26 (3,2 %)	186	29,9

Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, février 2016

Facteurs ayant une incidence sur la disponibilité des services de garderie éducatifs agréés

Écarts dans la répartition des places: Comparativement aux autres provinces et territoires, le Nouveau-Brunswick affiche l'un des pourcentages les plus élevés relativement au nombre d'enfants pour lesquels il existait une place en services de garderie éducatifs agréés.⁴⁹ Une analyse détaillée de 33 collectivités du Nouveau-Brunswick montre qu'il existe un large écart dans la répartition des places en services de garderie éducatifs agréés par rapport au nombre d'enfants de ces collectivités.⁵⁰ Comme la répartition des places n'a pas été planifiée en fonction des besoins, mais en fonction de l'intérêt des propriétaires/opératrices/opérateurs, le nombre de places varie grandement dans la province. Par exemple,⁵¹ le pourcentage d'enfants pour qui existait une place en services de garderie éducatifs agréés dans des villes comme Moncton et Fredericton est assez élevé (39 % et 44 %), tandis qu'il est

peu élevé dans certaines régions comme Dalhousie (13 %), Néguaç (10,6 %), Minto (9,6 %) et Nackawic (6 %). Les inégalités commencent à apparaître quand les pourcentages sont classés par groupes d'âge. Par exemple, dans la région de Fredericton, la couverture globale des places en agréés est de 44,4 %, néanmoins seulement 15,8 % de couverture pour les nourrissons agréés 81 % pour les enfants d'âge préscolaire.

Dans son plan intitulé *Ensemble pour vaincre la pauvreté*, le Nouveau-Brunswick s'est donné pour objectif de fournir des services de garderie éducatifs agréés à 65 % de ses enfants.⁵² Très peu de communautés ont atteint ou dépassé cette cible.

La disponibilité est un défi pour les parents : Comme l'indiquent les parents qui ont participé à un sondage en ligne, aux baillards et aux groupes de discussion, la disponibilité est l'un des principaux problèmes qu'ils rencontrent au sujet de l'accès à des services de garderie éducatifs agréés. Les parents font état de la difficulté de trouver le type de services de garderie éducatifs dont ils ont besoin aux heures d'ouverture qui leur conviennent. À l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme centralisé qui permet de déterminer où les places de services de garderie éducatifs disponibles sont situées.

49 Comparé aux autres provinces et territoires en 2014, le Nouveau-Brunswick occupait le troisième rang quant au pourcentage d'enfants pour qui existait une place en services de garde d'enfants agréés, soit 29 %, après l'Île-du-Prince-Édouard (32,4 %) et le Québec (30,3 %). Source: M. Friendly, B. Grady, L. Macdonald et B. Forer, *Preliminary data: Early childhood education and care in Canada 2014*. Toronto, Childcare Resource and Research Unit, 2015, p. 5.

50 Le Conseil de la santé du Nouveau-Brunswick, avril 2015. *Percent coverage: New Brunswick Health Council data: April 1st, 2015 QIFS Spaces Info*.

51 Le Conseil de la santé du Nouveau-Brunswick, 2015. *Percent Coverage: New Brunswick Health Council Data: April 1st, 2015 QIFS Spaces Info*.

52 Nouveau-Brunswick, Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, 2014.

Dans sa plateforme électorale de 2014, le gouvernement s'est engagé à mettre en place un registre des places des services de garderie éducatifs pour aider les parents à avoir accès à des informations pertinentes au sujet des services de garderie éducatifs agréés. Les parents qui ont participé au sondage ont suggéré que ce nouveau registre inclut tous les renseignements nécessaires pour qu'ils puissent prendre une décision éclairée entourant les services de garderie éducatifs et que celui-ci soit interactif et aligné avec les districts scolaires. Les parents soulignent les écarts dans les services, y compris le manque considérable de places destinées aux nourrissons, les lacunes concernant les heures prolongées, des heures flexibles pour déposer et reprendre les enfants en début et fin de journée et de la flexibilité des services de garderie éducatifs pour accommoder les parents qui font des quarts de travail, du travail saisonnier et du travail à temps partiel. Faisant écho aux conclusions du processus de consultation sur les services de garderie éducatifs mené en 2013 à Terre-Neuve-et-Labrador, les parents évoquent la pénurie de places comme étant une source de stress pour les enfants et les familles, un obstacle à leur participation au marché du travail et un effet dissuasif sur leur décision d'avoir d'autres enfants.⁵³

Les difficultés d'accès au Programme d'assistance au service de garderie (PASG) : Le PASG offre un soutien financier pour aider à compenser les frais de garde des parents à faible revenu qui travaillent, étudient ou suivent une formation. Selon les chiffres de mars 2015, 5 422 enfants reçoivent cette allocation provinciale.⁵⁴ Le Programme d'assistance au service de garderie ne semble pas être bien connu de nombreux parents. Les parents ayant répondu qu'ils connaissaient le Programme d'assistance au service de garderie en avaient été informés par de la famille, des amis, des opératrices/opérateurs ou éducatrices/éducateurs en services de garderie éducatifs. Selon les résultats du sondage, 8 % des propriétaires/opératrices/opérateurs ont indiqué qu'ils fournissaient aux parents des renseignements sur le Programme d'assistance au service de garderie. Au cours des consultations, certains propriétaires / opératrices/opérateurs ont mentionné qu'ils intégraient des renseignements sur le Programme d'assistance au service de garderie dans leur guide aux parents. Certains opératrices/opérateurs ont ajouté qu'ils aidaient les parents à obtenir de l'information et des formulaires se rapportant au programme.

Dans l'information obtenue des parents, ces derniers indiquent qu'ils avaient de la difficulté à accéder aux renseignements sur le Programme d'assistance au service de garderie et à déterminer le processus de demande, y compris leur admissibilité. Outre la difficulté du processus, les parents estiment que le programme est dévalorisant étant donné qu'ils doivent présenter leur demande par l'intermédiaire du ministère du Développement social au lieu du ministère de l'Éducation et

du Développement de la petite enfance. Les parents répondant suggèrent que pour accroître la visibilité et l'accessibilité du processus de demande pour les parents, la province doit : augmenter le montant versé aux familles (58 %), faire connaître davantage le Programme d'assistance au service de garderie auprès du public (58 %), intégrer un calculateur en ligne pour établir le montant de la subvention (57 %) et introduire un processus de demande en ligne (57 %).

Variation des types de places disponibles

Tendance croissante vers les places en services de garderie éducatifs agréés après l'école : Du 30 mars 2015 au 1er janvier 2016, 1 132 nouvelles places en services de garderie éducatifs agréés ont été créées, dont 945 (83 %) étaient destinées aux enfants en service de garderie après l'école, 56 (5 %) aux enfants d'âge préscolaire et 131 (12 %) aux nourrissons.⁵⁵ Le tableau B présenté à la page 31 illustre cette tendance à la création d'un pourcentage de places en garde après l'école plus élevé, et confirme ce que nous avons entendu dire au cours des consultations.⁵⁶ Le nombre plus élevé de places en services de garderie éducatifs agréés après l'école est peut être attribuable au fait que ces places soient les plus viables lorsqu'il est question d'une approche axée sur le marché, qu'un plus grand nombre de parents choisissent d'occuper un emploi à temps plein quand leurs enfants atteignent l'âge scolaire ou que certains programmes de service de garderie après l'école offrent des services spécialisés répondant aux besoins des familles, comme l'expression artistique ou la gymnastique. La viabilité des programmes de service de garderie après l'école a été soulignée dans l'étude financière menée dans le cadre de la commission d'étude,⁵⁷ et aussi dans l'étude réalisée par McCuaig et Dhuey (2015).

Réorientation des places destinées aux nourrissons : Au cours des consultations, nous avons appris que les places en services de garderie éducatifs agréés d'abord attribuées aux nourrissons étaient dans certains cas, réattribuées à des enfants plus âgés. La principale raison invoquée pour ce type de changement est la difficulté de financer les groupes de nourrissons. Étant donné le ratio adulte-enfants (1:3), le coût de la garde des nourrissons ne couvre pas celui de la main-d'œuvre, et les dépenses connexes des services de garderie éducatifs associés aux besoins d'espace sont plus élevées (pièce réservée au sommeil, par exemple). Les fonds de démarrage nécessaires aux places de garde des nourrissons fournis par le comité d'examen des projets de l'apprentissage et la garde des jeunes enfants contribuent aux coûts associés à l'infrastructure, comme les gicleurs, l'équipement et le matériel (lits d'enfant et chaises hautes, par exemple), mais ne couvrent pas les coûts opérationnels récurrents. De plus, le comité exige que les places pour les nourrissons de services de garderie éducatifs

53 Terre-Neuve-et-Labrador, Ministère des Services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille, *What We Heard: 10-Year Child Care Strategy Consultation Sessions (2011)*, s.l., le Ministère, 2013, p. 5.

54 Nouveau-Brunswick, Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, *Rapport annuel de statistiques des services de garderie éducatifs 2014-2015*, p. 4 et p. 23.

55 Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance du Nouveau-Brunswick, 2016.

56 Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, février 2016. *Taux de croissance des places en services de garde agréés depuis 2011.*

57 Groupe de travail sur les finances de la Commission d'étude chargée de l'examen des services de garderie éducatifs.

demeurent ouvertes pendant un minimum de deux ans.⁵⁸ Il semble que certaines places pour les nourrissons soient transformées en places plus viables une fois la période de temps requise terminée.

Besoin en places distinctes basé sur les besoins des parents : En plus du besoin d'un nombre additionnel de places en services de garderie éducatifs pour les nourrissons, les parents qui ont un travail par quarts et ceux qui ont des heures de travail non conventionnelles ne peuvent pas avoir accès à des services de garderie éducatifs agréés. Par exemple, même si le financement du service alternatif de garde est offert, il existe des difficultés particulières pour le travail par quarts et pour les familles dont le travail est associé aux industries de la pêche, de l'agriculture ou de la foresterie. Les types de services de garderie éducatifs sont particulièrement compliqués quand les fournisseurs doivent assurer le service de garderie pendant la nuit ou tard dans la nuit, et que la durée des services dépasse parfois la limite autorisée de 14 heures dans le règlement actuel sur le service alternatif de garde d'enfants. Dans les régions où il y a du travail saisonnier, les services de garderie éducatifs n'ont pas les moyens de garder des places inoccupées hors saison. Les parents qui occupent un emploi saisonnier n'ont pas les moyens à continuer de payer les frais de garde afin de conserver les places de garde d'enfants hors saison. Il y a une fragmentation des amitiés et des expériences d'apprentissage pour les enfants. Le financement des places en services de garderie éducatifs saisonnières, autrefois offert par l'intermédiaire du Fonds en fiducie, a été interrompu en 2009.

Nombre actuel de places en services de garderie éducatifs occupés : Les permis d'opération des services de garderie éducatifs délivrés par le gouvernement permettent au titulaire d'assurer le fonctionnement d'un service de garderie et indiquent le nombre de places autorisées par permis. Le nombre de places autorisées pour chaque groupe d'âge est basé sur les groupes d'âge demandés par l'opératrice/opérateur et est déterminé selon les exigences relatives à la superficie en mètres carrés. Un permis décrivant un nombre précis de places ne représente peut-être pas le nombre réel de places disponibles pour des enfants d'un groupe d'âge particulier. Au cours des consultations, certains opératrices/opérateurs ont mentionné qu'ils avaient modifié les groupes d'âge afin d'offrir des services à des enfants plus âgés pour des raisons de viabilité et avec l'agrément du gouvernement provincial, tout en respectant les normes.

En examinant la correspondance entre les places en services de garderie éducatifs agréés et la superficie en mètres carrés, il est devenu apparent que le nombre de places en services de garderie éducatifs agréés ne tient pas toujours compte de la viabilité maximale. Par exemple, un service de garderie peut détenir un permis pour un nombre de places supérieur à celui

qu'elle peut combler afin d'être viable. Le ratio adulte-enfants pour le service de garderie après l'école est d'un adulte pour 15 enfants. Si un service de garderie détient un permis pour 35 places, il est probable que le nombre maximum d'enfants inscrits sera de 30 étant donné qu'un ratio de deux éducatrices/éducateurs pour 30 enfants est plus viable qu'un ratio de trois éducatrices/éducateurs pour 35 enfants. Bien que la garde après l'école soit utilisée comme exemple, la même réalité s'applique à tous les groupes d'âge.

Conclusion

La Commission d'étude a été chargée d'établir des pistes de solution afin d'établir des conditions favorables pour les services de garderie éducatifs agréés et de proposer des solutions aux défis auxquels font face les parents pour avoir accès à des services de garderie éducatifs de qualité et abordables. Au cours des consultations, les familles et les éducatrices/éducateurs en services de garderie éducatifs ont indiqué que l'accès aux services de garderie éducatifs, dans la structure actuelle, est insuffisant pour les enfants vulnérables que les parents étudient, travaillent ou sont à la maison. Ces commentaires ont été soulignés par les éducatrices/éducateurs, opératrices/opérateurs, participants aux groupes d'intérêts, éducatrices/éducateurs d'enfants et coordonnateurs aux services de garderie éducatifs qui ont cité de nombreux exemples d'enfants ou de familles vulnérables qui n'ont pu avoir accès à des services de garderie éducatifs de qualité. Les groupes d'intérêts ont vivement recommandé que tous les enfants bénéficient de services de garde de qualité au cours de leur petite enfance, surtout les enfants vulnérables. Une récente étude norvégienne⁵⁹ et d'autres études de longue durée soutiennent l'observation qu'il y a des enfants vulnérables à tous les niveaux de revenu. De plus, ces études constatent que les enfants vivant dans des foyers à faible revenu qui reçoivent des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants non ciblés (universels) en profitent grandement.⁶⁰ Les responsables du Programme Familles en santé, bébés en santé du Nouveau-Brunswick ont déterminé que 2 349 nouveau-nés, soit 36 % de tous les nouveau-nés, couraient un risque de retard du développement en 2014. Ces enfants provenaient de familles de tous les niveaux de revenu.⁶¹

58 Site Web du Fonds en fiducie pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants <http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/ed/pdf/ELCC/ECHDPE/CreerDeNouvellesEspacesEnGarderie.pdf>.

59 E. Sibley, E. Dearing, C. O. Toppelberg, A. Mykletun et H. D. Zachrisson, « Do increased availability and reduced cost of early childhood care and education narrow social inequality gaps in utilization? » Evidence from Norway », *International Journal of Child Care and Education Policy* (en ligne), 2015, vol. 9, no 1, <http://link.springer.com/article/10.1007/s40723-014-0004-5/fulltext.html>.

60 F. Mustard, M. McCain et S. Shanker, *Early Years Study 2: Putting Science into Action*, Toronto, Council for Early Child Development, 2007, p. 30 et p. 32.

61 Ministère de la Santé du Nouveau-Brunswick, 2015. Bureau du médecin-hygiéniste en chef (Santé publique). SPSC (Système de prestation de services aux clients)-Santé publique. *Nombre total de dossiers d'évaluation des priorités de Santé publique (EPSP) fermés et achevés : nouveaux-nés provenant d'une famille ayant des difficultés financière auxquels on a attribué une cote de priorité >= 6 au cours de la période de 2010 à 2014*. SPSC-SSRS-SP-256.

Qualité

« Il est largement reconnu que la qualité du personnel chargé des soins et de l'éducation préscolaire des enfants, ainsi que leurs activités pédagogiques, leurs interactions et leurs connaissances ont des répercussions majeures sur leur bien-être et leur développement. » [Traduction]

— Rapport de l'OCDE
Petite enfance, grands défis IV 2015, p. 124

Contexte

La qualité des services de garderie éducatifs agréés est généralement classée par catégorie de structure et de processus.⁶² Les éléments relatifs à la qualité structurelle sont constitués en vertu d'une loi et adoptés en tant que politiques et normes provinciales. Ces éléments comprennent les règlements sur la nutrition, la santé et la sécurité, le ratio adulte-enfants, la taille des groupes, les compétences des éducatrices/éducateurs ainsi que les exigences relatives aux curriculums et aux aires intérieures et extérieures. Les éléments liés aux processus font référence à la nature des interactions et des relations entre les enfants et les adultes, au leadership pédagogique, à la pertinence culturelle, à la communication et à l'engagement, au traitement cohérent, inclusif et équitable de tous les enfants, à la communication et aux interactions avec les parents et la communauté, au respect des enfants, des parents et du personnel ainsi qu'aux conditions de travail des employés.

La qualité des services comporte plusieurs volets, nous devons donc nous y attarder. Il y a trop souvent une tendance à se concentrer sur les éléments mesurables pour quantifier les éléments des aspects qualitatifs des soins et de l'apprentissage aux dépens des pratiques quotidiennes.⁶³ L'évaluation quantitative est souvent inadéquate pour mesurer l'établissement et à l'entretien de relations significatives entre les enfants eux-mêmes, entre les enfants et les employés et entre les membres du personnel, et au partage des renseignements entre les services de garderie éducatifs, le personnel du service de garderie éducatif et les parents. Malgré que certains éléments de la qualité paraissent plus faciles à quantifier tels que la dimension d'une pièce ou les exigences relatives aux aires extérieures; ils demeurent que d'autres indicateurs de qualité viennent bonifier celle-ci en faisant une utilisation judicieuse des aires, du matériel et d'une planification réfléchie encadrant une approche pédagogique qui contribuent à la qualité quotidienne de la vie et de l'apprentissage. Ces éléments doivent être considérés dans l'intérêt supérieur de l'enfant en

matière de soins et d'éducation. C'est également le cas des ratios adulte-enfants lorsque, dans des quartiers de priorité élevée,⁶⁴ ou un ratio adulte-enfants moins élevé peut être considéré comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant en matière de soins et d'éducation optimaux.

Le gouvernement provincial a porté une attention particulière à de nombreux éléments structurels. Comme le révèle clairement une récente étude internationale sur la qualité (OCDE, 2015), ce sont les éléments associés aux processus de qualité qui sont les plus difficiles à mettre en œuvre, mais essentiels à l'amélioration des expériences et des résultats des enfants sur le plan éducatif, aujourd'hui et demain. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les aspects de la qualité associés aux processus sont axés sur les relations pédagogiques dans les services de garderie éducatifs agréés et sur la réciprocité des relations entre la maison et le service de garderie. Deux développements récents encadrent ces aspects pédagogiques et relationnels : la loi qui exigera une augmentation des exigences en formation en éducation de la petite enfance pour les éducatrices/éducateurs et la mise en œuvre continue des outils d'évaluation de la qualité dans chacun des secteurs francophone et anglophone. Avec un soutien à long terme, ces initiatives peuvent faire une différence importante.

Un préjugé demeure dans la société du fait que les services de garderie éducatifs sont surtout gérés par des femmes et que les compétences peuvent être naturelles due au fait que ce sont des femmes. Allant à l'encontre de l'idée du caractère naturel d'un tel travail, de nombreux éducatrices/éducateurs indiquent un intérêt marqué à suivre une formation continue et comprennent l'importance de cette formation continue. Ils reconnaissent que le travail auprès des jeunes enfants est l'une des professions les plus primordiales qui existent pour les enfants, les familles et la société.

Ce que nous avons appris

Ratio adulte-enfants : Les éducatrices/éducateurs et les opératrices/opérateurs que nous avons consultés étaient presque tous d'accord pour dire que le ratio de 1 adulte pour 3 nourrissons devrait être maintenu. Très peu d'entre eux suggèrent de revoir les ratios adulte-enfants qui s'appliquent aux groupes d'enfants plus âgés. Les normes d'encadrement établies au Nouveau-Brunswick se classent dans la moyenne des autres juridictions canadiennes, sauf celles entourant les enfants de trois ans, dont le ratio le plus bas au Canada, soit une adulte pour sept enfants, par rapport à une adulte pour huit enfants dans une bonne partie du pays.

Normes relatives à la santé, à la sécurité et aux aires intérieures et extérieures : Les opératrices/opérateurs, les éducatrices/éducateurs et les parents comprennent que les services de garderie éducatifs agréés doivent être bien maintenus, éviter d'être surpeuplés et disposer d'une grande aire de jeux extérieure. Les aires de jeux intérieures et extérieures ainsi que le matériel et l'équipement

62 Organisation de coopération et de développement économiques, *Petite enfance, grands défis IV : le suivi de la qualité dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants*, Paris, OCDE, 2015; J. Beach et K. Flanagan, *Les personnes, les programmes et les pratiques : une stratégie de formation pour le secteur des services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada*, Ottawa, Conseil sectoriel des ressources humaines des services de garde à l'enfance, 2007.

63 OCDE, 2015; P. Moss, *Travailler dans l'incertitude : développer une main-d'œuvre pour des services à la petite enfance démocratiques, inclusifs et intégrés*, allocution présentée à la Conférence nationale sur la garde à l'enfance Toutes voies vers la qualité sur l'océan des soins aux enfants, Halifax, 15 juin 2007.

64 Aussi appelés quartiers présentant un risque.

doivent être conformes aux normes. Les services de garderie éducatifs agréés ont besoin d'équipement et de matériel suffisants, y compris les fournitures à renouveler, pour stimuler les enfants sur le plan pédagogique et mettre en œuvre les curriculums éducatifs. Les dépenses connexes contribuent inévitablement aux coûts de fonctionnement des services de garderie éducatifs. Au cours des consultations, nous avons appris que les normes relatives aux aires et aux terrains de jeux extérieurs en service de garderie après l'école différaient des normes en milieu scolaire.

Curriculums : Les propriétaires/opératrices/opérateurs et les éducatrices/éducateurs de la petite enfance sont fiers des curriculums provinciaux (francophone et anglophone) et mentionnent souvent leur qualité. Ils comprennent que les approches, les activités, l'organisation des aires intérieures et extérieures ainsi que l'organisation quotidienne sont toutes des éléments du curriculum. Même si la majorité d'entre eux avaient suivi une formation professionnelle sur le curriculum, ils estimaient qu'ils « ne pouvaient lui rendre justice » en raison du manque de temps et de matériel nécessaires pour appuyer le curriculum obligatoire. Ils s'inquiétaient du fait qu'ils ne peuvent assurer adéquatement le plus haut niveau de qualité possible en raison des conséquences des changements apportés au financement au fil des ans, notamment la perte des fonds de perfectionnement professionnel et des ressources pour le matériel ainsi que l'insuffisance de revenu dans l'ensemble surtout dans les groupes d'âge des nourrissons à quatre ans.

Les résultats du sondage auprès des éducatrices/éducateurs et des opératrices/opérateurs sur le curriculum montrent qu'ils souhaitent que le gouvernement provincial augmente le soutien qu'il apporte à la mise en œuvre du curriculum et au perfectionnement professionnel. Selon la consultation menée auprès des parents, le jeu est considéré comme un aspect clé du curriculum pour la petite enfance. Près de la moitié des parents savaient que la mise en œuvre des curriculums axés sur le jeu (un en français et un en anglais) était obligatoire dans les services de garderie éducatifs agréés. Selon le sondage 64 % des éducatrices/éducateurs se sentent à l'aise pour suivre la formation en ligne.

Relations avec les autres : Les éducatrices/éducateurs et les opératrices/opérateurs s'entendent pour dire que le plaisir de s'occuper des enfants et le désir de favoriser des impacts positifs sur le développement global de ceux-ci sont les principales raisons pour lesquelles ils travaillent dans le domaine. Une telle valorisation des relations pourrait expliquer les raisons pour lesquelles les éducatrices/éducateurs et les opératrices/opérateurs choisissent de rester dans ce secteur malgré les problèmes associés à la viabilité et au stress de l'emploi. Les éducatrices/éducateurs, comme les parents, reconnaissent l'importance d'établir des relations solides et des interactions positives dans la prestation de services de garderie éducatifs de qualité de tous les jeunes enfants. Finalement, la bonne communication entre le personnel et les parents est aussi soulignée comme un aspect important. Les parents et les éducatrices/éducateurs ne voudraient pas que les bonnes relations souffrent en raison d'un surcroît de stress financier ou d'un perfectionnement professionnel insuffisant.

Perfectionnement professionnel : Les opératrices/opérateurs et les éducatrices/éducateurs ont dit souhaiter obtenir davantage de soutien pour améliorer leurs qualifications et accroître le perfectionnement professionnel sur place. Ils ont également remarqué qu'il est plus difficile de se conformer aux normes de qualification provinciales, surtout dans les régions rurales. Certains opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs indiquent qu'ils offrent du perfectionnement professionnel. Cependant, seule une faible proportion des éducatrices/éducateurs participant au sondage ont mentionné que le perfectionnement professionnel répondait à leurs besoins. Les résultats du sondage liés au curriculum montrent que les répondants souhaitent obtenir davantage de soutien à la mise en œuvre continue des curriculums.

Personnel qualifié : Le Nouveau-Brunswick se classe parmi les provinces et les territoires dont les exigences entourant la qualification du personnel sont plus faibles. Le gouvernement provincial exige qu'un éducatrice/éducateur sur quatre, ou le directeur, soit titulaire d'un certificat en éducation à la petite enfance (programme d'un an). Même avec les modifications législatives selon lesquelles 50 % des éducatrices/éducateurs, en plus du directeur, doivent détenir un certificat en éducation à la petite enfance, le Nouveau-Brunswick demeurera parmi les provinces et les territoires ayant les niveaux de compétence en éducation les plus bas au pays. Cette situation est quelque peu contradictoire étant donné les curriculums éducatifs de grande qualité que doivent utiliser les services de garderie éducatifs agréés du Nouveau-Brunswick.

Même si 38 % des éducatrices/éducateurs de la petite enfance sont titulaires d'un certificat reconnu en éducation à la petite enfance (programme d'un an), aucun programme de certification provincial ne reconnaît les qualifications des éducatrices/éducateurs de la petite enfance. Six pour cent des éducatrices/éducateurs possèdent un baccalauréat en éducation ou en études de l'enfant. D'autres éducatrices/éducateurs (5 %) possèdent des diplômes du niveau postsecondaire. Même si le pourcentage d'éducatrices/éducateurs ayant des qualifications en petite enfance avoisine 50 %, cette moyenne globale ne correspond pas à celle des services de garderie éducatifs individuels. Le personnel du ministère nous a confirmé que, dans certains services de garderie éducatifs agréés, l'ensemble du personnel possède des qualifications en éducation de la petite enfance, tandis que dans d'autres cas, le service de garderie éducatif se conforme aux exigences minimales concernant les qualifications du personnel.

Malgré ce qui précède, devant cet intérêt pour les études postsecondaires, nous pouvons voir que les éducatrices/éducateurs du secteur accordent de la valeur à la professionnalisation. Les éducatrices/éducateurs disent vouloir en apprendre davantage sur les milieux d'apprentissage, le développement de l'enfant et l'encadrement des enfants. Selon les propriétaires/opératrices/opérateurs, il est très difficile de recruter et de retenir le personnel qualifié. Les obstacles qui nuisent à l'entrée dans la profession de personnel qualifié comprennent les faibles salaires, les avantages sociaux médiocres et une profession peu valorisée. Les éducatrices/éducateurs des services de garderie éducatifs agréés du Nouveau-Brunswick reçoivent un des taux de salaire les plus bas au Canada dans le secteur de la petite enfance. Les

faibles salaires ne tiennent pas compte de l'importance pour la société de l'importance du travail effectué en services de garderie éducatifs agréés et ils ont un effet dissuasif sur le recrutement et le maintien en poste de personnel qualifié dans le secteur des services de garderie éducatifs.

Les résultats du sondage auprès des éducatrices/éducateurs et opératrices/opérateurs indiquent que le secteur des services de garderie éducatifs agréés pourrait prospérer avec un soutien approprié. Une proportion importante des éducatrices/éducateurs qui ont répondu à l'enquête (44 %) affirment qu'ils souhaiteraient devenir propriétaire/opératrices/opérateurs d'un service de garderie éducatif agréé (62 %) ou d'un foyer garderie de type communautaire (38 %). Les obstacles à la gestion d'un service de garderie éducatif agréé mentionnés sont la faible rétribution financière, le degré élevé de stress et les trop grandes responsabilités. Ces obstacles sont bien documentés dans les travaux de recherche.⁶⁵

Éducation postsecondaire : Au Nouveau-Brunswick, le certificat d'un an en éducation à la petite enfance est la norme requise pour les éducatrices/éducateurs. Ce programme s'aligne sur les qualifications requises pour travailler dans un service de garderie agréé et sur l'exigence selon laquelle un éducatrice/éducateur sur quatre doit détenir un certificat d'un an ou le directeur. Aucune formation en éducation à la petite enfance n'est exigée pour les foyers garderies de type communautaire agréés. Il n'y a aucune formation requise en affaires ou en ressources humaines pour les propriétaires/opératrices/opérateurs.

En février 2016, 1 580 employés détenant soit un baccalauréat en éducation (B. Éd.), soit des qualifications en éducation à la petite enfance reconnues et/ou un diplôme universitaire en études de l'enfant. De ces 1 580 éducatrices/éducateurs, 1 385 possèdent le certificat en éducation à la petite enfance reconnu (programme d'un an) et 195 éducatrices/éducateurs possèdent un B. Éd et/ou un diplôme universitaire en études de l'enfant. Ainsi, 41 % des éducatrices/éducateurs à la petite enfance ont fait des études postsecondaires en éducation à la petite enfance, et environ 8 % ont suivi une formation postsecondaire dans un domaine autre que celui de l'éducation à la petite enfance.⁶⁶ Étant donné que 49 % des éducatrices/éducateurs reçoivent la majoration des salaires indiquée pour les éducatrices/éducateurs ayant une formation reconnue du programme de soutien financier à l'amélioration de la qualité, ceci démontre un grand intérêt de la part des éducatrices/éducateurs de la petite enfance à œuvrer dans un secteur professionnel.

65 R. Fairholme, *Analyse bibliographique sur les effets socioéconomiques des services de garde et avantages nets : comprendre la pénurie de main-d'œuvre dans les services éducatifs et de garde à l'enfance (SÉGE) et y faire face*, préparé par The Centre for Spatial Economics pour le Conseil sectoriel des ressources humaines de service de garde à l'enfance, Ottawa, Conseil sectoriel des ressources humaines de service de garde à l'enfance, 2009.

66 Nouveau-Brunswick, Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, 2016.

Conditions de travail : De nombreux opératrices/opérateurs et éducatrices/éducateurs ont indiqué qu'ils estimaient que la qualité des services était touchée par les coûts croissants, les niveaux inadéquats de financement public, les problèmes de recrutement et de rétention et la fragmentation des services dans le secteur des services de garderie éducatifs agréés. Un taux de roulement élevé a des conséquences sur l'expérience de continuité de l'apprentissage et des soins pour les enfants. Chacun de ces facteurs a une incidence sur les conditions de travail. Les éducatrices/éducateurs et les opératrices/opérateurs mentionnent fréquemment que la hausse des coûts limite le financement nécessaire pour contribuer aux augmentations de salaire. Certains services de garderie éducatifs agréés ne garantissent aucun emploi au personnel en raison de l'instabilité des taux d'occupation. La majorité des employés n'ont aucun régime de pension et n'ont pas d'avantages sociaux pour les soins de santé. Le secteur des services de garderie éducatifs agréés et les associations de ce secteur ont l'impression que la profession est dévalorisée par le gouvernement, le public et le système d'éducation publique. Cette impression se confirme dans les résultats des sondages auprès des opératrices/opérateurs, des éducatrices/éducateurs et des parents.

Le maintien en poste du personnel semble être lié à la participation des enfants des éducatrices/éducateurs au service de garderie éducatif où eux-mêmes travaillent. Ceci est le cas pour 21% des éducatrices/éducateurs ayant répondu au sondage.

Qualité de l'éducation préscolaire et la garde d'enfants : Le récent rapport de l'OCDE intitulé *Petite enfance, grands défis IV : Le suivi de la qualité dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants* (2015) est une étude comparative multinationale approfondie qui met l'accent sur les cinq aspects suivants de la qualité :

- les objectifs et les normes minimales de qualité;
- les programmes d'enseignement et l'apprentissage;
- la qualité du personnel;
- la participation des parents et de la communauté;
- les données et la recherche sur la qualité et le suivi de celle-ci.⁶⁷

Conclusion

Les résultats de cette étude (OCDE, 2015) sont révélateurs pour le Nouveau-Brunswick. Les aspects relatifs à la qualité qui font le plus souvent l'objet d'un suivi sont d'ordre structurel, et ce suivi est fait par l'intermédiaire de visites sur place et sans préavis afin d'assurer la conformité à la loi, comme c'est le cas au Nouveau-Brunswick. Le rapport souligne également que les éléments liés aux processus ne peuvent faire l'objet d'un très bon suivi par des inspections. Les éléments liés aux processus comprennent le matériel de jeu et d'apprentissage, les interactions avec les enfants et les adultes, l'organisation du travail des employés, la mise en œuvre des curriculums, la collaboration entre les employés et la participation des parents. Ces éléments requièrent une évaluation sur place et exigent à la fois une approche axée sur les forces et une approche relationnelle.

67 Organisation de coopération et de développement économiques, *Petite enfance, grands défis IV : le suivi de la qualité dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants*, Paris, OCDE, 2015.

Inclusion

Le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance reconnaît et accepte le principe d'inclusion pour les services de garderie éducatifs agréés. La partie 1.3.2 des normes visant les responsables d'établissements de services de garderie éducatifs (2013) fait référence à l'inclusion dans les services de garderie éducatifs agréés. La planification des services de garderie éducatifs doit favoriser l'inclusion de tous les enfants. Ainsi :

- chaque enfant doit avoir l'occasion de participer à tous les aspects du programme, à toutes les activités habituelles et à toutes les occasions d'apprentissage;
- les activités doivent être planifiées en fonction du niveau de développement et des intérêts des enfants;
- chaque enfant doit être accepté, soutenu et valorisé.

Ce que nous avons appris

Nous avons remarqué que lors des consultations, lorsque les gens discutaient d'inclusion ils faisaient habituellement référence aux enfants ayant des besoins additionnels, des enfants vulnérables et de ceux qui ont besoin d'être soutenus dans leurs relations avec les autres enfants, même si la définition qu'en donne le Nouveau-Brunswick est beaucoup plus large.

Défis associés à l'inclusion : Tous les services de garderie éducatifs agréés doivent être inclusifs dans leurs pratiques quotidiennes. En raison de la nature universelle de l'enseignement public, les écoles reçoivent plus de financement et plus de soutien pour l'inclusion que dans les services de garderie éducatifs. Depuis le transfert des Services à la petite enfance au ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance en 2011, l'intégration de l'éducation et de la petite enfance n'a été abordée qu'en partie. Les différences dans les exigences relatives à l'inclusion dans le système d'éducation et les services de garderie éducatifs agréés ne sont qu'un exemple de la nécessité de corriger les inégalités importantes afin de permettre à chaque enfant d'être réellement inclus dans le système scolaire et en services de garderie éducatifs agréés.

Les renseignements recueillis auprès des parents, des éducatrices/éducateurs, des opératrices/opérateurs, de l'Association du Nouveau-Brunswick pour l'intégration communautaire (ANBIC) et des agences Famille et petite enfance indiquent que la demande en services d'inclusion et d'intervention en services de garderie éducatifs agréés continue d'augmenter chaque année. Comme l'augmentation de la demande est une conséquence directe du nombre croissant d'enfants qui reçoivent un diagnostic selon lequel ils ont besoin d'aide pour entrer en relation sociale avec leurs pairs, les services de garderie éducatifs agréés ont besoin d'un appui financier accru pour l'embauche de personnel supplémentaire.

Les parents indiquent qu'ils sont souvent incapables de trouver des places dans un service de garderie éducatif agréé respectant le principe d'inclusion. Malgré le principe d'inclusion, les

services de garderie éducatifs agréés ne sont pas tous capables d'accepter des enfants ayant des besoins particuliers ou prêts à le faire. Des pratiques inclusives exigent habituellement du personnel supplémentaire et/ou des modifications d'ordre physique au milieu, lesquels occasionnent des dépenses additionnelles.

Selon les renseignements obtenus dans le cadre des consultations, les services de garderie éducatifs agréés sont souvent incapables d'accepter des enfants ayant des besoins particuliers ou un besoin de soutien sur le plan des relations sociales. Des enfants ont parfois été expulsés d'un service de garderie ou expulsés à plusieurs reprises par de nombreux services de garderie éducatifs en raison de leur incapacité de composer avec des besoins sociaux, émotifs ou comportementaux particuliers. Même si les incidents signalés sont peu nombreux, ces expulsions attirent l'attention sur la nécessité d'un soutien étendu et d'offrir aux éducatrices/éducateurs de la formation sur l'inclusion, y compris le soutien des relations entre pairs.

De plus, le gouvernement provincial fournit un financement pour les salaires de travailleurs de soutien pour l'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers à l'intérieur de services de garderie éducatifs agréés pendant que leurs parents sont au travail ou aux études.

Transition du service de garderie éducatif agréé vers la maternelle : Il est largement reconnu par les parents, les opératrices/opérateurs et les éducatrices/éducateurs ainsi que le personnel de l'Association du Nouveau-Brunswick pour l'intégration communautaire et les agences Famille et petite enfance qu'une transition harmonieuse et continue vers l'école est bénéfique pour les enfants. Certaines études exhaustives mentionnent également la nécessité d'assurer la continuité entre l'école et le service de garderie après l'école, en plus d'harmoniser leurs programmes d'éducation. Une meilleure harmonisation entre les services de garderie éducatifs et les écoles permet d'assurer l'uniformité et le succès des interventions éducatives auprès de certains enfants ayant des besoins particuliers.

Perfectionnement professionnel : L'offre d'activités appropriées à tous les enfants repose sur les connaissances, les compétences et une approche concertée des éducatrices/éducateurs et des opératrices/opérateurs, sur la formation continue et sur le financement du matériel nécessaire. Un perfectionnement professionnel propre aux pratiques d'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers est offert par l'intermédiaire de l'Association du Nouveau-Brunswick pour l'intégration communautaire via un soutien financier de la part du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance. La formation offerte dans le cadre du programme *Chaque enfant compte* appuie des pratiques inclusives et appropriées. L'organisation donne une formation intitulée *S'engager, réfléchir et planifier* et utilise l'*outil de mesure de la qualité de l'inclusion*.

Les services de garderie éducatifs agréés peuvent présenter elles-mêmes leur demande à ce service. Les intervenants en inclusion pour le secteur de l'éducation à la petite enfance travaillent dans les deux langues officielles partout dans la province.

Les intervenants travaillent généralement auprès des mêmes services de garderie éducatifs agréés pendant une période allant de six mois à trois ans, selon les besoins, pour enseigner les politiques et les activités inclusives appropriées. Le nombre d'intervenants ne suffit pas à répondre à la demande en matière d'inclusion dans la province.

Le mandat de l'Association du Nouveau-Brunswick pour l'intégration communautaire consiste à travailler au nom des enfants ou des adultes qui sont atteints de déficiences intellectuelles et de leurs familles. Il n'est pas du ressort de l'Association du Nouveau-Brunswick pour l'intégration communautaire de soutenir l'inclusion de tous les enfants ayant des besoins particuliers. La demande de soutien à l'inclusion et à la formation dépasse les ressources disponibles en raison des affectations budgétaires et ceci a été confirmé lors des sondages. En outre, l'organisme est administré à l'échelle provinciale plutôt que par les Services à la petite enfance de chaque district scolaire.

Éducation postsecondaire : À l'heure actuelle, les qualifications des éducatrices/éducateurs en services de garderie éducatifs agréés du Nouveau-Brunswick comptent parmi les plus faibles au pays, mais malgré ceci, la province détient une politique sur l'inclusion (de la maternelle à la douzième année) des plus globales du Canada, et les principes d'inclusion clairement articulés que doivent suivre les services de garderie éducatifs agréés. Le collège communautaire offre un certificat en éducation de la petite enfance (programme d'un an).

Programmes de dotation et de soutien destinés aux enfants et aux familles : Les parents mentionnent qu'ils ont de la difficulté à se retrouver dans l'éventail de services et de possibilités de financement offerts pour les appuyer s'ils ont un enfant ayant des besoins particuliers. De plus, en l'absence de diagnostic, le soutien financier peut être réduit puisque souvent, le financement est lié au diagnostic. Les opératrices/opérateurs et les éducatrices/éducateurs indiquent de façon cohérente que les ressources humaines et matérielles sont insuffisantes pour l'inclusion de tous les enfants.

Programme amélioré des travailleurs de soutien. Les fonds fournis par ce programme couvrent les coûts salariaux des travailleurs de soutien des enfants ayant des besoins particuliers qui ont besoin d'un appui additionnel pour participer aux activités des services de garderie éducatifs agréés pendant que leurs parents travaillent ou étudient. Le nombre d'enfants identifiés par les parents, les opératrices/opérateurs et les éducatrices/éducateurs comme ayant des besoins prioritaires est plus grand que les fonds disponibles. Les familles ne peuvent donc pas toutes avoir accès à un travailleur de soutien qui facilitera l'inclusion de leurs enfants dans un service de garderie agréé.

Au cours de l'exercice 2015-2016, il y avait 241 enfants qui ont reçu ce service et 45 enfants signalés qui n'ont pas reçu de services. En comparaison, 28 enfants étaient identifiés comme ayant des besoins prioritaires et ne pouvaient pas recevoir de soutien pendant l'exercice en 2014-2015.

Le programme de garderie aux fins de développement est géré par les agences Famille et petite enfance. Il fournit du financement pour les enfants qui fréquentent un service de garderie éducatif agréé pendant une période maximale de douze heures par semaine dans le cadre de leur plan de développement. D'après les consultations menées auprès des agences Famille et petite enfance, un grand nombre de ces enfants ne peuvent pas recevoir de soutien au cours des premières années de leur vie en raison des conditions d'admissibilité (âge de 3 ans). Les agences indiquent que les besoins devraient être comblés plus tôt pour en retirer des bénéfices plus importants chez l'enfant.

Les services alternatifs de garde d'enfants sont offerts aux parents qui ont besoin de services de garderie éducatifs pour travailler ou étudier lorsqu'aucun service de garderie agréé n'est disponible. Le programme s'adresse aux familles à faible revenu.

La *Commission de l'enseignement spécial des provinces de l'Atlantique (CESPA)* est un organisme interprovincial qui fournit des services éducatifs, des programmes et des possibilités aux personnes sourdes, sourdes-muettes, malentendantes ou malvoyantes du secteur anglophone de la naissance à l'âge de 21 ans. La CESPA assure des services de soutien direct aux familles et aux enfants, et travaille avec le personnel des services de garderie éducatifs. Tous les enfants qui ont besoin de soutien en reçoivent.

Le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance fournit des services équivalents au secteur francophone. Les enseignants responsables de ces services travaillent pour le District scolaire francophone. Là encore, tous les enfants qui ont besoin de soutien sont desservis.

Les services associés à l'inclusion ne sont pas nécessairement offerts de la même façon. Certains services, comme ceux de l'Association du Nouveau-Brunswick pour l'intégration communautaire et les interventions préscolaires relatives à l'autisme, sont financés par le gouvernement et offerts par des agences non gouvernementales. Cela a une incidence particulière sur la continuité des services offerts aux enfants lors de la transition scolaire puisque tous les services ne sont pas sous la direction du district scolaire.

Conclusion

L'inclusion suppose que tous les enfants sont encouragés à apprendre et jouer ensemble. Les éducatrices/éducateurs qui encouragent l'inclusion doivent être bien formés afin de soutenir les relations entre enfants, avoir une compréhension des antécédents sociaux, culturels et économiques diversifiés des enfants et des familles qui fréquentent leur service de garderie éducatif agréé, et savoir adapter les milieux et les activités. Les curriculums éducatifs (francophone et anglophone) sont

solides à cet égard, tout comme le perfectionnement professionnel offert par une variété de services, tel qu'indiqué ci-haut. Les principaux problèmes qui se posent sont les suivants : les parents ne peuvent pas toujours trouver un service de garderie éducatif agréé qui adopte des pratiques inclusives, les services de garderie éducatifs agréés ont constamment besoin de soutien matériel et humain en matière d'inclusion, les programmes étant financés par différents ministères, cela crée des discontinuités pour les enfants et les familles. Il est important que les services soient coordonnés et que tous les enfants aient accès à des services de garderie éducatifs.

Enfin, nous avons souligné précédemment, la notion d'inclusion, dans la pratique et le financement actuel fait référence aux enfants ayant des besoins particuliers. La notion d'inclusion, telle que prévue par le gouvernement provincial, est clairement décrite dans les deux curriculums éducatifs du Nouveau-Brunswick.

« *All children, regardless of race, religion, age, linguistic heritage, social and economic status, gender, or ability are entitled to inclusion in everyday activities and routines. When inclusiveness and equity are practiced, children come to appreciate their physical characteristics and their gendered, racialized, linguistic and cultural identities. They become sensitive to the effects of poverty and begin to contribute to local and global initiatives that address it. Learning requires inclusive and equitable environments where children work and play within diverse groups, and engage in meaningful, respectful interactions with people, materials, and content that embodies diversity.* » (Anglophone Curriculum Framework)⁶⁸

« *Un milieu de garde inclusif, c'est le milieu de vie que l'on souhaite, non seulement pour les enfants à besoins particuliers, mais également pour tous les enfants francophones du Nouveau-Brunswick. C'est un milieu qui :* 1. *vise à normaliser les conditions de vie des enfants qui y sont intégrés (volet normalisation du modèle);* 2. *constitue un milieu de socialisation pour tous (volet participation);* 3. *est propice à l'épanouissement de chacun (volet individualisation);* 4. *est accueillant et célèbre la différence (volet unicité);* 5. *favorise le développement intégral et holistique de tous les enfants (volet intégralité).* » (curriculum éducatif francophone)⁶⁹

68 Nouveau-Brunswick, Ministère du Développement social, *Curriculum Framework Early Learning and Child Care*, Fredericton, le Ministère, 2008, p. 52.

69 Nouveau-Brunswick, Ministère du Développement social. *Le Curriculum éducatif Services de garde francophones du Nouveau-Brunswick*, Fredericton, le Ministère, 2008, p.24.

La communauté francophone — une minorité linguistique

Contexte

Dans le rapport de la Commission sur l'école francophone (2009), Gino LeBlanc déclarait :

« *Intervenir dans le domaine de la petite enfance, c'est s'attaquer en amont au problème de l'assimilation et permettre une intervention précoce en ce qui concerne les apprentissages, les problèmes de développement et la construction identitaire de nos jeunes et de leurs parents.* »

La *politique d'aménagement linguistique et culturel du Nouveau-Brunswick* (2014) appuie ces sentiments en proposant des stratégies qui assureront le meilleur départ possible à chaque enfant.⁷⁰ L'accès à des services de garderie éducatifs et d'autres services en français, la qualité de la formation et d'autres facteurs font partie de ces stratégies afin de favoriser le développement global des enfants et leur sentiment d'appartenance à la communauté francophone (Gilbert et Landry 2004, Landry 2003).^{71,72}

Au Nouveau-Brunswick, les enfants vivent dans un milieu majoritairement anglophone. Il est donc essentiel que les enfants francophones profitent dès la naissance des interactions en français afin d'acquérir les compétences linguistiques dont ils ont besoin pour réussir. Selon Corbin et Buchanan (2005),⁷³ il est nécessaire d'offrir aux enfants qui vivent dans une société majoritairement anglophone des expériences et des services (comme les services de garderie éducatifs agréés) en français afin d'assurer un équilibre linguistique dans leur vie et de leur permettre de développer une identité francophone. L'assimilation a des répercussions dans notre province. Par exemple, 20 % des enfants admissibles à l'enseignement en langue française étaient inscrits dans des écoles anglophones en 2011 (*Politique d'aménagement linguistique et culturel*, 2014).

Ce que nous avons appris

L'assimilation est une réalité partagée par plusieurs groupes, associations, intervenants et parents. Nous avons plusieurs fois entendu la double inquiétude, en lien à la fois avec l'avenir de la francophonie et des possibilités pour que l'enfant se développe pleinement, s'il n'y a pas d'amélioration relativement aux services de garderie éducatifs agréés francophones. Lors des consultations auprès des groupes et services de garderie éducatifs agréés francophones, ces derniers ont souligné plusieurs préoccupations qui sont similaires à celles des groupes anglophones. Ces préoccupations communes ne seront pas répétées dans la présente section. Cette section est réservée aux préoccupations et aux impacts qui touchent seulement la communauté francophone.

Vitalité : Un certain nombre de services de garderie éducatifs agréés offrent des services bilingues. Selon les statistiques fournies par le gouvernement, près de 10 % des services de garderie éducatifs se décrivent comme étant bilingues. D'après ce que nous avons entendu dans le cadre des consultations auprès des francophones, les éducatrices/éducateurs s'adressent à ces enfants en anglais et font parfois de même à un groupe d'enfants qui compte un seul enfant anglophone. Très peu de services de garderie éducatifs agréés bilingues offrent des services distincts aux francophones et aux anglophones. Sur le plan de la vitalité des enfants francophones vivant dans des communautés minoritaires, il devient essentiel que des espaces de qualité et inclusifs soient mis à la disposition de ces enfants, surtout pour les nourrissons et les enfants d'âge préscolaire étant donné que le développement précoce du langage et la construction identitaire commencent à cette période de la vie. Les parents ont indiqué qu'il fallait augmenter le nombre de places en services de garderie éducatifs francophones pour permettre aux familles d'être servies dans leur langue. Le Fonds en fiducie pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants fournit un financement pour les nouvelles places en services de garderie éducatifs créés dans des milieux linguistiques minoritaires afin d'aider à relever ce défi. Depuis 2010, 28 demandes ont été approuvées pour 414,5 places dans des communautés minoritaires par le comité d'examen de projets pour l'apprentissage et la garde de jeunes enfants. Le fonds accorde un montant unique de 2 000 \$ pour les places en services de garderie éducatifs agréés nouvellement créés.

Accès : Dans certaines régions, il y a de longues listes d'attente pour inscrire un enfant dans un service de garderie éducatif agréé francophone. Puisque les parents doivent travailler et que l'option d'un service de garderie éducatif en français n'est pas toujours disponible, l'enfant finit par fréquenter un service anglophone ou bilingue. Cette situation se vit principalement en milieu minoritaire urbain. Une fois au service de garderie agréé, l'enfant tisse des liens avec les éducatrices/éducateurs et les autres enfants. Il développe un sentiment de sécurité à l'égard des personnes qui l'entourent, du milieu

70 Ministère de l'Éducation et Développement de la petite enfance, *La politique d'aménagement linguistique et culturel : un projet de société pour l'éducation en langue française*, Fredericton, Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance du Nouveau-Brunswick, 2014, p. 99.

71 R. Landry, « Pour une pédagogie actualisante et communautarisante en milieu minoritaire francophone », dans R. Allard (dir.), *Actes du colloque pan-Canadien sur la recherche en éducation en milieu francophone minoritaire : bilan et perspectives*, Montréal : Association canadienne d'éducation de langue française, 2003, p. 135-156.

72 A. Gilbert et J.-Y. Thériault, « Vers l'institutionnalisation des services à la petite enfance francophone : entre judiciarisation et compromis politique », *Revue de l'Université de Moncton*, vol. 35, no 2 (2004), p. 155-172.

73 Corbin, E. et Buchman, J. (2005). L'éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire. Rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent des langues officielles. Bibliothèque du Parlement.

physique et des activités quotidiennes. Par conséquent, les parents choisissent souvent de laisser l'enfant à ce service de garderie. Nous avons appris des partenaires francophones que les services de garderie éducatifs bilingues ne sont pas des environnements privilégiés afin de fournir de services aux familles francophones dans les milieux minoritaires. Dans certaines régions, le manque d'accès à des services en français pour certains enfants ayant des besoins particuliers nuira à leur développement.

La situation est semblable pour les enfants d'âge scolaire. Le manque de places disponibles en service de garderie éducatif agréé après l'école oblige les parents à inscrire leurs enfants à des services de garderie éducatifs anglophones. Cette réalité semble particulièrement problématique à la région de Moncton. Pouvoir offrir des services de garderie éducatifs après l'école aux familles francophones peut entraîner un renversement de certains effets négatifs de l'assimilation.

Les participants aux consultations ont laissé entendre que l'école pourrait être le meilleur endroit où offrir des services de garderie éducatifs agréés aux enfants d'âge scolaire. L'harmonisation des divers systèmes pour offrir des services de garderie éducatifs agréés avant et après l'école pourrait exercer une influence positive sur les enfants qui n'auraient pas à se déplacer et, plus important encore, demeureraient dans un milieu francophone. Il serait plus facile pour les éducatrices/éducateurs d'établir des liens avec ce que les enfants font pendant la journée à l'école tout en ayant accès à l'équipement scolaire.

Une autre préoccupation exprimée par les opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs agréés au sein d'une minorité francophone est le recrutement et le maintien en poste d'employés francophones qualifiés. C'est l'une des raisons pour laquelle de nombreuses places en services de garderie éducatifs agréés ne sont pas occupées. À titre d'exemple, le représentant d'un service de garde d'enfants a raconté que, malgré ses 136 places disponibles, 60 enfants sont inscrits sur une liste d'attente en raison de la pénurie de main-d'œuvre. À cela s'ajoute que 90 % des employés qui y travaillent actuellement services de garderie éducatifs sont des conjoints de militaires. Le personnel militaire étant régulièrement muté, cette situation entraîne un roulement de personnel dans ces services de garderie éducatifs.

Qualité : En milieu minoritaire, plusieurs services de garderie éducatifs agréés ont identifiés la double problématique de pourvoir les postes du personnel à la fois qualifié et francophone. Cette situation pourrait être due au manque de places en formation au Collège communautaire du Nouveau-Brunswick. Autre fait, même si le programme de certification d'éducation à la petite enfance est offert en français, il n'y a pas de cours expliquant l'importance de services de garderie éducatifs en milieu minoritaire, ni des choix des parents ayant droits.

Les candidats à ce programme doivent explorer le rôle des éducatrices/éducateurs dans la construction identitaire de l'enfant en milieu minoritaire. Les éducatrices/éducateurs ont aussi mentionné vouloir i suivre une formation en francisation afin d'offrir des services de plus grande qualité aux enfants d'ayant droits fréquentant leurs services de garderie éducatifs agréés. Chose intéressante, le curriculum éducatif pour la petite enfance contient une partie sur la francisation ainsi que sur l'identité linguistique et culturelle. Les sujets sont intégrés au nouveau cours qui est accessible en ligne depuis le 1er avril 2016.

Une autre inquiétude a été rapportée par une agence famille et petite enfance francophone qui administre les évaluations de la petite enfance – appréciation directe (EPE-AD) aux enfants de quatre ans. Sur 169 enfants fréquentant des services de garderie éducatifs agréés, 108 enfants étaient en services de garderie éducatifs anglophones ou bilingues et avaient dû être évalués en anglais étant donné qu'ils n'avaient pas la compétence linguistique pour faire l'évaluation en français. Le personnel de l'agence conclut que le manque d'exposition adéquate à la langue française contribue à l'assimilation et ne facilite pas un développement approprié du langage chez les enfants qui fréquenteront une école francophone. En outre, la recherche indique clairement l'importance de la période de la petite enfance sur le plan du développement du langage pour la littératie.

Une directrice des services à la petite enfance résume ainsi la situation :

« Je ne suis pas certaine que les éducatrices/éducateurs et responsables des services de garderie éducatifs en milieu minoritaire réalisent l'impact de leur rôle dans la construction identitaire des enfants. Ce sont des questions sociologiques assez complexes et nous nous devons de mettre en place des façons de vulgariser le tout et d'enseigner au secteur comment il contribue ou peut contribuer. Pour ce faire, la formation est à la base... encore faut-il s'assurer que les éducatrices/éducateurs et responsables des services de garde aient les niveaux de compétences essentielles nécessaires pour se prévaloir des outils, activités ou autres qui existent pour les soutenir dans leur mandat de construction identitaire. »

Bilinguisme officiel au niveau institutionnel : Le Nouveau-Brunswick est la seule province canadienne officiellement bilingue et son système éducatif est organisé selon la dualité linguistique, indépendant l'un de l'autre, mais lié par une loi commune. Cependant, la Division des Services à la petite enfance du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance n'a pas cette dualité léguée.

- Les Services à la petite enfance sont planifiés, livrés et évalués par deux équipes, soit une équipe francophone et une équipe anglophone. Ces équipes sont harmonisées avec les trois districts francophones et quatre districts anglophones;

- Deux curriculums éducatifs pour la petite enfance distincts, un en français et un en anglais, sont mis en œuvre et obligatoires dans tous les services de garderie éducatifs agréés.

La politique d'aménagement linguistique et culturel : un projet de société pour le système d'éducation francophone, rendue publique en 2014, a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée législative. Un point central de cette politique est le développement de la petite enfance en raison de son importance dans le développement de l'identité, du langage et de la culture. Le plan attire l'attention sur trois stratégies visant à assurer un égal accès aux services en français : accroître l'uniformité de la prestation des services; fournir un soutien aux parents dans leur rôle de premiers éducateurs et premiers responsables de leur enfant; et offrir de la formation initiale et continue au personnel de la petite enfance qui travaille avec les enfants, les parents et les familles.

Conclusion

La dualité telle qu'elle existe dans le secteur de l'éducation est le modèle qui peut le mieux répondre aux préoccupations liées aux services de garderie éducatifs agréés en milieu minoritaire francophone. C'est le moyen par lequel les services de garde peuvent assurer l'accessibilité, la qualité et l'inclusion pour répondre aux besoins des enfants et des familles francophones. Enfin, la dualité en services de garderie éducatifs agréés est essentielle à la vitalité de la communauté francophone du Nouveau-Brunswick.

Premières Nations

La province du Nouveau-Brunswick se trouve dans les territoires traditionnels des peuples Wabanaki, soit les peuples Micmacs, Wolastoqey et Passamaquoddy. Le Canada reconnaît 15 Premières Nations vivant présentement sur ces territoires traditionnels : neuf Premières Nations micmaques et six Premières Nations wolastoqey. Les Premières Nations participent activement et de nombreuses façons à la prestation de leurs services à la petite enfance par l'intermédiaire du financement assuré par le gouvernement fédéral. Par exemple, Santé Canada finance le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones (PAPA) vivant dans les réserves et hors réserve. Les composantes de ce programme d'éducation des jeunes enfants comprennent la culture et la langue, l'éducation, la promotion de la santé, la nutrition, le soutien social et la participation des parents.

Il existe plusieurs projets financés par le gouvernement fédéral qui doivent faire l'objet de renouvellement, et alors, il y a un besoin pour du financement soutenu. Dans le cas où des services de garderie éducatifs agréés sont offerts, la délivrance de permis d'opération par la province est une exigence pour le financement du gouvernement fédéral. De plus, plusieurs Premières nations ont des services de santé, éducation et sociaux à même leurs communautés. Le budget fédéral de 2016 promet des investissements afin d'améliorer et réover les programmes Head Start.

À la lumière du récent rapport de la Commission de vérité et réconciliation (2015) et des appels à l'action lancés par la Commission,⁷⁴ il est impératif que tous les citoyens du Nouveau-Brunswick, y compris ceux du secteur des services de garderie éducatifs agréés, comprennent mieux les droits et les relations découlant des traités et les obligations, étant donné que toutes les personnes vivant dans ce territoire sont visées par des traités. La compréhension de ces droits exigera des personnes œuvrant dans les services à la petite enfance qu'elles prennent diverses mesures, y compris veiller à la représentation des Premières Nations à tous les comités de travail sur la petite enfance, fournir aux éducatrices/éducateurs un perfectionnement professionnel sur l'histoire et la culture autochtone, les responsabilités issues de traités et les conséquences intergénérationnelles des pensionnats, et concevoir des modèles de gouvernance respectueux des droits des populations autochtones. Les appels à l'action s'appliquent aussi aux établissements postsecondaires et aux programmes à la petite enfance qui y sont offerts.

Dans nos trop brèves consultations avec les Premières Nations, des participants ont demandé une plus grande collaboration entre la province et les Premières Nations afin d'assurer une participation cohérente aux processus décisionnels à tous les

niveaux des services à la petite enfance. Cela devient particulièrement opportun compte tenu de la mise en œuvre de nouvelles initiatives fédérales associées à l'établissement d'un cadre national sur l'éducation préscolaire et la garde d'enfants. La participation des Premières Nations est essentielle à l'élaboration des politiques régionales, provinciales et nationales sur les services de garderie éducatifs, particulièrement pour assurer le respect de la langue et de la culture des Premières Nations et leur pertinence à l'égard de celles-ci. Les langues autochtones de ce territoire – wolastoqey et micmaque – n'ont aucun statut officiel sur les plans linguistique, culturel, social et spirituel au Nouveau-Brunswick.

Conclusion

En ayant une compréhension approfondie de leur culture, tous les citoyens du Nouveau-Brunswick appuient les enfants et les familles autochtones ainsi que les relations entre le personnel et les familles. En ayant une compréhension de la Commission de vérité et réconciliation, toutes les personnes qui travaillent dans le secteur des services à la petite enfance auront une meilleure compréhension de la diversité culturelle et linguistique des Premières Nations qui vivent au Nouveau-Brunswick. Il est possible d'améliorer les relations avec les Premières Nations par une compréhension approfondie et la prestation d'une éducation sans préjugés.

Dans des rapports antérieurs qui concernent le Nouveau-Brunswick, dont le rapport intitulé *Restaurer l'espoir pour les Premières Nations (2012)* qui a été préparé par l'Assemblée des Chefs des Premières Nations au Nouveau-Brunswick,⁷⁵ on demande que le programme d'éducation à la petite enfance des collectivités des Premières Nations continue de répondre aux besoins des enfants des Premières Nations en matière de langue et de culture autochtones. De plus, dans un récent rapport intitulé *Main dans la main* (Richard 2010), l'ombudsman du Nouveau-Brunswick recommande « ... un engagement renouvelé envers l'égalité des chances pour les enfants des Premières nations du Nouveau-Brunswick. »⁷⁶ Bien que le rapport de M. Richard soit essentiellement axé sur les enfants sous la tutelle du gouvernement et sur de possibles services axés sur la prévention à l'intention des enfants, les services de garde contribuent également à soutenir les enfants, les familles et la société en général en créant, selon les mots de l'ainée Imelda Perley « des espaces sacrés pour tous les enfants. »

74 Commission de vérité et réconciliation du Canada. *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, Winnipeg, la Commission, 2015.

75 Assemblée des Chefs des Premières Nations du Nouveau-Brunswick, *Restoring Hope for First Nations: A Plan to Break the Cycle of Poverty in New Brunswick's First Nations Communities*, s.l., l'Assemblée, 2012.

76 B. Richard, *Main dans la main : le bien-être à l'enfance des Premières nations du Nouveau-Brunswick*, Fredericton, Bureau de l'Ombudsman et du Défenseur des enfants et de la jeunesse, 2010, p. 101.

Nouveaux arrivants — immigrants et réfugiés

Contexte

Selon le ministère de l'Éducation post-secondaire, Emploi et Formation, de 2006 à 2011, la population du Nouveau-Brunswick a augmenté de près de trois pour cent et le nombre d'immigrants a doublé. Les participants qui ont pris part aux consultations tenues par la Commission n'ont pas fourni de renseignements sur les besoins ou les expériences en services de garderie éducatifs agréés des nouveaux arrivants. Comme nous l'avons mentionné dans la méthodologie, il s'agit d'une limite du présent rapport.

À la lumière du fait qu'aucune consultation ne comprenait de nouveaux arrivants, un organisme multiculturel a été ajouté aux intervenants consultés par la Commission. Pour corriger cette lacune, d'autres consultations devront être menées à l'avenir. Le centre multiculturel consulté offre un programme de garde d'enfants aux parents qui participent à des programmes d'acquisition linguistique. Ce centre multiculturel emploie des éducatrices/éducateurs et un administrateur et il exerce ses activités avec la participation des parents. Même s'il ne s'agit pas d'un service de garderie agréé, les membres du personnel cherchent à respecter les exigences d'un service de garderie agréé. Chaque employé possède des qualifications en éducation à la petite enfance obtenues dans un autre pays. En outre, le personnel a participé au programme d'apprentissage professionnel (PAP) du curriculum éducatif pour la petite enfance du Nouveau-Brunswick et ils l'utilisent. L'accueil des nouveaux arrivants commence avec le secteur des services de garderie éducatifs où les familles immigrantes et réfugiées peuvent être accueillies. Les deux curriculums éducatifs pour la petite enfance, francophone et anglophone, ont un contenu qui aborde la diversité, l'inclusion et la responsabilité sociale.

Le programme destiné aux enfants est financé par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada. Il fait aussi partie de l'organisme « Care for Newcomer Education » qui appuie les soins et l'établissement des enfants des jeunes immigrants. L'organisme compte 160 membres, y compris Fredericton et Moncton. Les questions abordées comprennent le besoin de formation continue en compétences culturelles, le soutien et les ressources dans l'ensemble du secteur des services de garderie éducatifs, l'inclusion structurelle, un processus de certification en éducation de la petite enfance accessible et la représentation des enfants des jeunes immigrants dans la documentation gouvernementale.

Le gouvernement provincial a élaboré des politiques pour retenir les immigrants.⁷⁷ Un des centres multiculturels consulté siège à un comité sur la petite enfance en santé publique et à un comité sur la croissance démographique du ministère de l'Éducation postsecondaire de la Formation et du Travail. La participation du centre multiculturel aux comités illustre la manière dont l'inclusion dans les politiques et la pratique au gouvernement peuvent être facilitées. Les participants ont également demandé d'augmenter le nombre de dépliants ou de matériel représentatifs qui sont utilisés à l'accueil des nouveaux arrivants au Nouveau-Brunswick. Selon le personnel du centre multiculturel, quand les nouveaux arrivants trouvent le matériel du gouvernement provincial, ils ont tendance à regarder les images, car ils ne parlent généralement ni le français ni l'anglais. Le personnel estime que la mise à jour de ce matériel serait un changement bien accueilli et un message de bienvenue.

Conclusion

La présente consultation a soulevé des préoccupations concernant la difficulté de l'accès à ce service de gardiennage pour les familles qui se trouvent sur une liste d'attente, la certification des éducatrices/éducateurs en services de garderie éducatifs qui ont immigré au Nouveau-Brunswick, une pénurie de ressources présentant des référents culturels dans les services de garderie éducatifs et l'inclusion sociale. De plus, les participants ont discuté de la nécessité que le personnel en services de garderie éducatifs agréés ait accès à un perfectionnement professionnel continu accompagné de pratiques éducatives et de matériel culturels.

Sans accès à un processus d'agrément, les services des organismes multiculturels restent en marge de la société néo-brunswickoise, ce qui va à l'encontre de la vision d'inclusion, de diversité et de respect à laquelle travaille la province. Une plus grande représentation de la diversité culturelle dans sa propre documentation aurait un effet visuel immédiat à l'accueil.

77 Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Stratégie de croissance démographique du Nouveau-Brunswick 2013-2018 : document de discussion* (en ligne), Fredericton, le Gouvernement, 2013, http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/petl-epft/PDF/PopGrowth/CDNB_strategie_2013-18.pdf.

Autres considérations

Outre les renseignements analysés et interprétés précédemment et associés au thème du mandat, six autres considérations se doivent d'être soulevées:

1. l'harmonisation de la structure de la gouvernance;
2. les préoccupations associées aux services non agréés;
3. la valorisation des connaissances et de l'expérience étendues et variées;
4. les associations multiples pour les services de garderie éducatifs de la petite enfance;
5. les domaines de compétence parallèles : les connaissances et l'expérience des groupes d'intérêts;
6. la voix des éducatrices/éducateurs.

1. L'harmonisation structurelle

L'harmonisation structurelle en tant que processus continu des services à la petite enfance et de l'éducation : En 2010, la création du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance a mené au regroupement des services à la petite enfance et de l'éducation. Le Nouveau-Brunswick fait partie des huit provinces et territoires canadiens qui ont procédé à une telle réorganisation de leurs services. Dans le document intitulé *Les enfants d'abord : Positionnement de la petite enfance pour l'avenir* (2012), on indique que le plan à long terme des services fusionnés consiste à créer un continuum de développement et d'apprentissage, de la naissance jusqu'à l'âge de 21 ans, ce qui aura une incidence positive et à long terme sur les enfants.⁷⁸

Harmonisation structurelle :

- Le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance est organisé en sept régions correspondant à sept districts scolaires. On y trouve une direction des services à la petite enfance dans chacun de ces districts. Celles-ci travaillent de concert avec l'équipe de gestion des districts et fournissent un leadership dans la prestation des services pour les enfants de la naissance à l'âge de huit ans.
- Les coordonnatrices des services à la petite enfance de chacun des sept districts scolaires travaillent avec les directions et font l'octroi des permis d'opération aux services de garderie éducatifs agréés, en font la surveillance, assurent un appui aux services et enquêtent sur les plaintes.
- Des réseaux de la petite enfance sont créés au niveau des districts et sont chargés d'élaborer des plans d'action conjoints.
- Les agences Famille et petite enfance (auparavant appelées agences d'intervention précoce) interviennent auprès des familles ayant des enfants, dès la naissance jusqu'à l'âge de huit ans, leur offrent un appui et soutien et ce en collaboration avec les services de garderie éducatifs agréés et les écoles.

- Le programme de développement précoce du langage (Parle-moi), offert dans chacun des sept districts scolaires, soutient le développement langagier et les habiletés en communication en bas âge.

Ces mesures énoncées ont été mises en place pour faire suite au plan *Les enfants d'abord* (2012).

Au cours des consultations, nous avons entendu diverses demandes et préoccupations attirant l'attention sur le fait que l'harmonisation des services à la petite enfance et de l'éducation au sein du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance est un processus continu. Voici une liste de ces demandes et préoccupations qui influenceront les recommandations :

- Certaines personnes rencontrées durant les consultations ont souhaité plus d'actions visant à favoriser une culture de bienveillance, de l'apprentissage et de responsabilité à l'égard de tous les enfants des différents districts scolaires et des services de garderie éducatifs agréés. Cela est particulièrement important lorsque les enfants font la transition du service de garderie éducatif agréé à l'école et lorsque les enfants font de transitions quotidiennes entre les services de garderie éducatifs agréés et l'école en début et fin de journée.
- Un grand nombre d'éducatrices/éducateurs et d'opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs agréés se sont dit incapables de voir les avantages associés au transfert des services de garderie éducatifs agréés vers le système d'éducation. Selon eux, les possibilités de perfectionnement professionnel, la qualité et la viabilité des services de garderie éducatifs agréés avaient diminué depuis l'alignement.
- De nombreux opératrices/opérateurs ont souligné le fait que le mandat et le budget du Programme d'assistance au service de garderie relève du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance. Cependant, l'autorité légale ainsi que responsabilité administrative du programme relève du ministère du Développement social, ce qui crée des inefficacités et des problèmes d'accès au programme.
- Les éducatrices/éducateurs et les opératrices/opérateurs mentionnent des écarts dans les politiques du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, notamment : dans le secteur du transport des enfants d'âge scolaire vers les services de garderie éducatifs agréés (certains enfants sont transportés pendant que d'autres ne le sont pas), les attentes contradictoires à l'égard des curriculums, les protocoles d'inspection de la santé publique, du prévôt des incendies et des coordonnateurs des services à la petite enfance (SPE), ainsi que les différences qui existent dans la province dans les délais d'obtention des vérifications du casier judiciaire et des vérifications de dossier du ministère du Développement social. Par conséquent, certains membres du personnel estiment que le fait d'avoir différentes interprétations et délais pose un

⁷⁸ Nouveau-Brunswick, Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, *Les enfants d'abord : positionnement de la petite enfance pour l'avenir!*, Fredericton, le Ministère, 2012, p. 5.

problème dans l'accomplissement du travail et s'inquiètent du fait qu'ils courent le risque de ne pas suivre la norme ou d'être incapables de s'y conformer.

- Au cours des consultations, des participants ont fait mention du désir de voir les districts scolaires davantage engagés à l'alignement des services et de créer un environnement de communication multidirectionnel entre le district scolaire, le gouvernement, les services à la petite enfance et l'éducation.

Dans leur étude transnationale intitulée *Caring and Learning Together*, 2010, Kaga, Bennett et Moss décrivent certains avantages associés à une harmonisation ou une intégration réussie, notamment :

- une qualité et une cohérence accrues entre les secteurs;
- un investissement plus efficace dirigé vers les jeunes enfants;
- une continuité améliorée de l'expérience des enfants; et
- une amélioration de la gestion publique des services.

En intégrant le développement de la petite enfance au sein du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, il y a une attente que plus d'attention soit accordée aux continuités tout au long de la journée des enfants, à l'accès et l'abordabilité des services de qualité, aux compétences de la main-d'œuvre et aux curriculums qui serviront d'outils dans la pratique.⁷⁹

2. Préoccupations associées aux services non agréés

Au Canada, la question du secteur des services « non agréés » ou « informels » est depuis longtemps au centre des préoccupations des responsables gouvernementaux. Dans un document d'orientation élaboré en 1981 par le gouvernement de l'Ontario, le ministère des Services sociaux et communautaires reconnaît « l'insuffisance du soutien aux services de garde informels », étant donné nombreux problèmes qui s'y rattachent : 1) la qualité des soins, 2) la difficulté pour les parents de trouver et de maintenir des services stables, 3) l'isolement des éducatrices/éducateurs et 4) le manque de renseignements sur divers aspects des services de garderie éducatifs. Ajouter à cela, l'absence de surveillance de la part du gouvernement, ces problèmes n'étaient pas résolus en Ontario.⁸⁰ La *Loi sur la garde d'enfants et la petite enfance*, instaurée en août 2015 en Ontario après le décès d'enfants dans des services non agréés de la province, est devenue la première loi de ce type au Canada. L'approche planifiée de soutien et de surveillance aux services non agréés a modifié le secteur des services de garderie éducatifs.

Chaque province et territoire réglemente les services de garderie éducatifs à domicile, mais permet aussi la prestation de services à domicile non agréés, pourvu que le fournisseur de services respecte les normes relatives au nombre maximum

d'enfants des divers âges prévues dans le règlement.⁸¹ Au Nouveau-Brunswick, les fournisseurs de services non agréés peuvent s'occuper d'un maximum de trois nourrissons de moins de 24 mois, quatre âgés de deux à cinq ans, huit enfants d'âge scolaire ou cinq enfants d'âges différents dont au moins un enfant d'âge scolaire et pas plus d'un nourrisson. Au cours des consultations menées auprès des parents, il y a une perception de certains répondants que les petits services de garderie éducatifs seraient associés à des services non agréés alors que les grands services de garderie éducatifs seraient agréés.

Comparé aux autres provinces et territoires, le Nouveau-Brunswick affiche un pourcentage plus élevé que la moyenne canadienne pour le nombre d'enfants pour lesquels il existait une place en services de garderie éducatifs agréés.⁸² À l'heure actuelle, près de 28 % des enfants âgés de zéro à 12 ans ont une place en services de garderie éducatifs agréés dans la province. Cela indique⁸³ qu'il y a un écart entre la prestation des services de garderie éducatifs agréés par rapport au besoin.

Selon Paul Kershaw (2011), un chercheur dans le domaine des politiques familiales de l'Université de la Colombie-Britannique, avance que près de 21 % des enfants du Nouveau-Brunswick reçoivent des services de garde dans un service non agréé,⁸⁴ excluant les parents qui font le choix qu'un membre de la famille s'occupe des enfants.

Entre 2011 et 2016, le nombre de places agréées en services de garderie éducatifs a augmenté de 6 370; on pourrait alors conclure que le pourcentage d'enfants qui reçoivent des soins par un service non agréé a diminué. D'autres données seraient nécessaires, cependant, cette estimation attire l'attention à la fois sur la nécessité et la difficulté de recueillir des données exactes sur une question d'une telle importance.

À l'heure actuelle, les services non agréés ne sont pas tenus de se conformer aux normes provinciales, comme l'utilisation d'un curriculum, les inspections menées par le service de santé publique et le prévôt des incendies, la vérification des antécédents, la vérification du casier judiciaire et la formation en secourisme. En ce qui a trait à la surveillance, le gouvernement provincial suit de près les services non agréés qui font l'objet de plaintes relatives à des services illégaux. Il n'existe aucun mécanisme de surveillance de la sécurité et de la qualité de ces services. Dans ces situations, la vigilance des parents est

79 Y. Kaga, J. Bennett et P. Moss, *Caring and Learning Together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education*, Paris, UNESCO, 2010, p. 15.

80 Dans : Ferns and Friendly, 2015, p. 2.

81 C. Ferns et M. Friendly, *Background paper on unregulated child care for the "Home Child Care: More than a home" project*, (en ligne), Toronto, Childcare Resource and Research Unit, 2015, p. 5, « Occasional Paper », no 28, <http://childcarecanada.org/sites/default/files/Occasional%20paper%2028.pdf>

82 M. Friendly, B. Grady, L. Macdonald et B. Forer, *Preliminary data: Early childhood education and care in Canada 2014*, Toronto, Childcare Resource and Research Unit, 2015, p. 5.

83 K. McCuaig et E. Dhuey, *Child Care in New Brunswick: The social and economic impacts*, Toronto, Atkinson Centre for Society and Child Development, OISE/University of Toronto, novembre 2015, p. 15.

84 P. Kershaw, *Does Canada Work for All Generations? A Report for Canadians in New Brunswick* (en ligne), Vancouver, Human Early Learning Partnership, 2011, p. 15, http://earlylearning.ubc.ca/media/publications/Family%20Policy%20Reports%20and%20Resources/does_canada_work_for_all_generations_nb.pdf

requis. Il en revient aux parents la responsabilité de décider si le service respecte leurs normes personnelles de sécurité et de qualité.

De nombreux éducatrices/éducateurs, opératrices/opérateurs et groupes d'intérêts ont mentionné que l'absence de surveillance de certains services non agréés peut mettre les enfants en danger et rappellent les décès de quatre jeunes enfants qui sont survenus en Ontario en 2013-2014. Ces décès sont survenus au cours d'une période de sept mois dans des services non agréés.^{85,86}

Au cours des consultations, les éducatrices/éducateurs et les opératrices/opérateurs ont expliqué que selon leur expérience, l'augmentation des frais de garde ou un changement dans la situation financière des parents incite les familles à chercher de meilleurs tarifs en dehors du réseau des services de garderie éducatifs agréés. Il se peut que le degré de sécurité et de qualité soit approprié dans certains services non agréés, mais ils ne sont ni connus ni surveillés. De plus, les services non agréés peuvent ne pas soumettre de reçus aux fins d'impôt pour les services rendus. Les éducatrices/éducateurs à la petite enfance et les opératrices/opérateurs perçoivent que les parents font le choix de services non agréés puisque ceux-ci semblent représenter une solution plus abordable. On signale aussi que certains services non agréés font la promotion de leurs services dans les écoles publiques. Ces services offrent aux parents un tarif plus bas et offre des soins lorsque les enfants sont malades. Les services de garderie éducatifs agréés ne peuvent pas accepter les enfants malades en raison du règlement sur la santé. Les opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs agréés demandent d'être autorisés à annoncer leurs services dans les écoles comme le font les services non agréés.

Des porte-parole du secteur des services de garderie éducatifs agréés et des groupes d'intérêts recommandent fortement l'agrément de tous les services de garderie éducatifs afin que la sécurité et la qualité des services soient soumises à une surveillance réglementaire.

3. Valorisation des connaissances et de l'expérience étendues et variées

Il devient évident qu'il existe une vaste étendue de connaissances au sein du secteur de la petite enfance. La commission d'étude est en arrivée à cette conclusion fondée sur les rencontres avec les éducatrices/éducateurs, les opératrices/opérateurs, les coordonnateurs, les directeurs des Services à la petite enfance, les représentants des organismes Soins et

éducation à la petite enfance Nouveau-Brunswick (SEPENB), une association provinciale, Education, Quality, Unity and Improving Professionalism (EQUIP dans la région de Miramichi), et Education Professionalism and Young Children (EPYC dans la région de Moncton) ainsi que le personnel des agences Famille et petite enfance.

Les éducatrices/éducateurs, les opératrices/opérateurs et les coordonnateurs ont tous une expérience de première ligne et, par conséquent, une connaissance approfondie de la gamme diversifiée des éléments de qualité associés à la structure et aux processus dans la pratique ainsi que leurs forces et leurs faiblesses. Leurs points de vue découlent directement de leur propre travail, ce que la recherche qualitative désigne sous le terme de connaissances pratiques. De nombreuses suggestions ont été formulées dans chacun des districts, lesquelles s'alignent sur des renseignements rassemblés dans le présent rapport. Les personnes engagées, intelligentes et compatissantes ont une très bonne connaissance implicite des orientations à prendre, lesquelles s'alignent souvent sur la recherche, et dans certains domaines, dépassent celle-ci. Ces suggestions sont tout à fait alignées, d'une manière incontestable, avec l'étude internationale, récemment rendue publique, intitulée *Petite enfance, grands défis IV* (2015) qui a été menée dans plusieurs pays sur la qualité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.

Voici des suggestions formulées par les opératrices/opérateurs et les éducatrices/éducateurs :

- accroître le niveau de compétences du personnel et offrir des possibilités de rencontrer les exigences qui s'appliquent au certificat/diplôme d'études collégiales ainsi qu'au baccalauréat;
- établir davantage de partenariats et de liens afin d'améliorer ou d'élaborer des programmes d'études postsecondaires;
- offrir du perfectionnement professionnel pour la garde des nourrissons et des trottineurs à l'échelle de la province;
- dresser une liste ou un registre par district scolaire des éducatrices/éducateurs de la petite enfance qui ont fait l'objet d'une vérification du casier judiciaire et d'une vérification confirmée par le ministère du Développement social, et fournir des ressources adéquates pour maintenir à jour cette liste ou ce registre;
- augmenter le financement public afin de soutenir les aspects associés à la qualité tel(s) que:
 - le matériel et l'équipement nécessaires à la mise en œuvre continue des curriculums;
 - les ressources humaines nécessaires pour appuyer l'inclusion;
 - les changements aux règlements qui ont une incidence sur la qualité, tels que le Curriculum éducatif;
 - la création d'aires de jeu intérieures et extérieures de qualité, y compris le financement des rénovations et de la naturalisation des aires de jeu extérieures;
 - la conscientisation du public dans le cadre d'une campagne de sensibilisation illustrant les différences entre les services de garderie éducatifs agréés et les services non agréés ainsi que la qualité des services offerts.

85 A. Marin, *Garderies mal gardées : enquête sur la manière dont le ministère de l'Éducation traite les plaintes et les préoccupations à propos des fournisseurs non agréés de services de garde d'enfants : rapport de l'Ombudsman* (en ligne), Toronto, Ombudsman Ontario, 2014, p. 19, <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Investigations/SORT%20Investigations/CarelessAboutChildCareFR-2.pdf>.

86 C. Ferns et M. Friendly, *Background paper on unregulated child care for the "Home Child Care: More than a home" project* (en ligne), Toronto, Childcare Resource and Research Unit, 2015, p. 4, « Occasional Paper », no 28, <http://childcarecanada.org/sites/default/files/Occasional%20paper%202028.pdf>.

Les coordonnateurs et les directions régionales des Services à la petite enfance de toutes les régions sont très bien renseignés sur les conditions de travail dans les services de garderie éducatifs agréés et sur les expériences d'apprentissage offertes aux enfants. Par conséquent, ils ont pu offrir des suggestions éclairées pour appuyer la bonification des services offerts en services de garderie éducatifs agréés, dont plusieurs s'ajoutent à celles formulées par les éducatrices/éducateurs et les opératrices/opérateurs, notamment :

- augmenter l'accompagnement auprès des coordonnateurs dans la mise en œuvre du curriculum éducatif par l'entremise de l'outil indicateur de qualité ainsi qu'avec le perfectionnement professionnel continu dans la prestation du curriculum. Les suggestions relatives à l'éducation et au perfectionnement professionnel pour améliorer la qualité comprennent :
 - des cours face à face jumelés aux modules en ligne;
 - les propriétaires/opératrices/opérateurs doivent posséder des qualifications et suivre de la formation de perfectionnement professionnel dès la première année suivant l'ouverture du service de garderie éducatif agréé, y compris dans les domaines de la gestion financière, des ressources humaines et des enfants vulnérables;
 - un financement spécifique pour le personnel suppléant des services de garderie éducatifs agréés;
 - un réseau élargi au sein des districts scolaires et l'amélioration de la prise de décision collaborative au niveau des districts. Cela permettrait d'améliorer les continuités pour les enfants et les familles entre les deux systèmes, de coordonner les curriculums pour les enfants et d'optimiser les coûts.

4. Organismes de la petite enfance

SEPENB, EPYC, EQUIP : Au cours de nos rencontres avec chacun des organismes de la petite enfance, ces derniers ont décrit leurs contributions à l'éducation de la petite enfance dans la province et offert leurs suggestions. En résumé :

- *Soins et éducation à la petite enfance Nouveau-Brunswick* (SEPENB) est une association provinciale établie depuis de nombreuses années, impliquée dans de nombreux projets financés par le gouvernement. Entre autres : la planification et la prestation du perfectionnement professionnel, le leadership, les compétences des éducatrices/éducateurs et des opératrices/opérateurs, la planification stratégique et la réalisation de diverses études. Depuis l'an 2000, celle-ci est active dans le secteur et selon sa mission « représente, soutient, et fait la promotion des services de garde éducatifs agréés de toutes les communautés du Nouveau-Brunswick ». ⁸⁷ L'association a attiré l'attention sur un meilleur partenariat avec le gouvernement dans les prises de décision.
- *Education, Professionalism and Young Children* (EPYC) est un organisme d'éducation à la petite enfance établi dans la région de Moncton. Les membres engagés de son conseil d'administration veillent à l'accomplissement de son

mandat qui consiste à fournir du perfectionnement professionnel dans la région de Moncton. EPYC est un organisme bénévole responsable d'assurer son propre financement. L'organisme organise et donne habituellement une série d'ateliers de perfectionnement professionnel à l'automne. L'organisme a également procédé à une enquête sur les services non agréés annoncés sur le site Kijiji où ils ont trouvé de nombreuses annonces. Leurs représentants ont attiré l'attention sur les fossés qui existent entre les services de garderie éducatifs agréés et les écoles, et ils suggèrent d'établir des relations plus étroites.

- *Education for Quality Unity, and Improving Professionalism* (EQUIP) est un organisme bénévole situé dans la ville de Miramichi qui est formé d'un groupe d'administrateurs engagés à développer et à mettre en œuvre des initiatives de sensibilisation. L'organisme évalue les besoins en perfectionnement professionnel sur le plan local, fournit des ateliers de perfectionnement professionnel et anime une conférence régionale. L'organisme attire l'attention sur la nécessité que le gouvernement provincial accorde davantage d'attention aux services non agréés, à une grille de salaires, à un examen des établissements de formation et des stages, et qu'il offre davantage d'appui à l'inclusion et aux services de garderie éducatifs de moins de trois ans.

Il y a un certain croisement entre les membres des organismes SEPENB, EQUIP et EPYC. EQUIP et EPYC sont des organisations régionales qui fonctionnent en anglais seulement. Elles mènent des activités de financement pour donner des ateliers de perfectionnement professionnel dans leur région et accueillent les gens de partout dans la province. Elles n'ont pas accès aux fonds gouvernementaux puisqu'il n'existe aucun programme auprès duquel elles peuvent présenter une demande.

5. Domaines de compétence parallèles

Connaissances et expérience des groupes d'intérêts : Nous avons consulté des représentants de nombreux groupes qui possèdent de vastes connaissances et dont leur mandat est d'appuyer les enfants, les femmes et la société. Ces groupes inclus : la Société d'inclusion économique et sociale, la Coalition pour l'équité salariale du Nouveau-Brunswick, le Forum de concertation – Les voix des femmes, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Nouveau-Brunswick, le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse, le Bureau du médecin-hygiéniste en chef (Santé publique), l'Association francophone des parents du Nouveau-Brunswick, le Regroupement féministe du Nouveau-Brunswick et le comité d'examen des projets pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Ces représentants ont repris en grande partie ce que nous avons entendu au cours des autres consultations. Ils sont bien informés sur les enjeux et les bienfaits qu'ont les services de garderie éducatifs sur les enfants, les femmes, les familles et à la société. Ils ont partagé des informations pertinentes et on fait des suggestions à la commission. Il pourrait être bénéfique de mettre sur pied un forum où ces groupes pourraient prendre part aux discussions et participer à la mise en place d'actions relativement aux défis inhérents des services de garderie éducatifs.

87 <http://eccenb-sepenb.ca/fr/>

6. La voix des éducatrices/éducateurs

Les parents et les participants des groupes d'intérêts qui ont pris part aux consultations ont souvent parlé de la passion et du dévouement dont le personnel fait preuve à l'égard de l'apprentissage de leurs enfants. Ils indiquent également que les salaires des éducatrices/éducateurs ne correspondent pas à l'importance de leur travail pour la société. Comme le souligne un parent, « Je ne veux pas que les frais augmentent, mais je considère que les éducatrices/éducateurs ne sont pas suffisamment rémunérés. » [Traduction]

Les éducatrices/éducateurs ont répété au cours de chaque séance de consultation qu'ils se sentaient appréciés par les parents. Cependant, un grand nombre d'entre eux ont exprimé le besoin que d'autres personnes, y compris le public, le personnel scolaire, les médias, le gouvernement, reconnaissent la valeur du travail des éducatrices et de s'intéresser davantage à leurs conditions de travail. Étant donné l'attention portée sur les inspections en ligne, la majorité s'est dite préoccupée des répercussions négatives de l'attention des médias sur leur travail. Les éducatrices/éducateurs ne s'opposent pas nécessairement à l'affichage en ligne des inspections, mais souhaitent que les médias et le gouvernement provincial dénoncent aussi le manque de surveillance des services non agréés.

Il ressort de nos consultations que les services à la petite enfance des districts scolaires, les éducatrices/éducateurs et les opératrices/opérateurs appuient l'ensemble des services de garderie éducatifs agréés. Cependant, comme nous l'avons mentionné, lors de plusieurs séances, les éducatrices/éducateurs ont abordé la nécessité que quelqu'un parle en leur faveur. La fréquence à laquelle nous avons entendu cette demande souligne la nécessité de poursuivre les conversations avec les éducatrices/éducateurs afin d'examiner davantage les mécanismes qui permettent aux éducatrices/éducateurs d'exprimer leurs préoccupations et d'être entendus, ainsi que les endroits où ils peuvent le faire.

Avantages multiples des services de garderie éducatifs

En novembre 2015, le professeur d'économie à l'Université du Québec à Montréal, Pierre Fortin a présenté un exposé sur les avantages économiques et sociaux de la croissance des 10 dernières années dans le secteur des services de garderie éducatifs agréés au Québec. De plus, Craig Alexander, vice-président, analyste économique à l'Institut C. D. Howe, et auparavant économiste en chef à la Banque TD, a présenté les résultats d'une recherche sur les bénéfices à long terme, pour les enfants et la société, d'une injection massive de fonds publics dans les services à la petite enfance, y compris les services de garderie éducatifs. Ces présentations étaient données dans le cadre des activités de la Commission d'étude chargée de l'examen des services de service de garderie éducatifs et ont été présentées aux ministres du gouvernement provincial ayant un rôle touchant les familles, au personnel de haut niveau des ministères correspondants, et ainsi qu'une séance publique à laquelle le secteur de la petite enfance a été convié. Voici les points saillants des exposés.

Pierre Fortin : M. Fortin a décrit l'accès à des services de garderie éducatifs agréés, à faible coût a profité aux familles du Québec, à l'économie et (étonnamment) aux coffres du gouvernement. Les investissements accrus dans les services de garderie éducatifs ont entraîné une augmentation des emplois, des revenus et des recettes fiscales ainsi qu'une hausse de 1,7 % (5,1 milliards de dollars) du produit intérieur brut. Les dépenses gouvernementales dans l'aide sociale ont été réduites étant donné qu'un plus grand nombre de mères participent à la population active. Le taux de natalité du Québec a augmenté de façon notable. Aux niveaux fédéral et provincial, les suppléments de recettes fiscales ont dépassé le coût de l'investissement dans des services de garderie éducatifs abordables. Chaque dollar additionnel investi a entraîné un bénéfice net de 55 cents pour Ottawa et de 20 cents pour le Québec.⁸⁸

Craig Alexander : S'appuyant sur de nombreuses études longitudinales, M. Alexander a décrit la façon dont le taux de rendement de l'investissement en capital humain est supérieur, et de beaucoup, quand les enfants sont jeunes. Le taux de rendement le plus élevé concerne les enfants de la naissance à trois ans, mais il est aussi important dans le groupe d'âge des enfants de quatre et cinq ans. Les avantages des services d'éducation préscolaire sont généralisés et ont des répercussions positives sur les enfants et les parents ainsi que sur l'économie. Les expériences vécues au cours des premières années de la vie peuvent avoir des impacts positifs sur la réussite économique et sociale. M. Alexander souligne que la recherche conteste les idées préconçues. Les habiletés primaires peuvent être modifiées en bas âge. Il

est plus difficile d'améliorer l'aptitude à l'apprentissage des enfants à un âge plus avancé, et l'éducation préscolaire mène au développement cognitif et langagier.

Enfin, M. Alexander réitère dans son exposé que, même si tous les enfants profitent des expériences robustes d'éducation préscolaire, la recherche montre que les enfants, ceux qui vivent dans la pauvreté en particulier, en profitent encore davantage. Les programmes d'éducation préscolaire permettent aux mères de travailler et d'augmenter ainsi le revenu familial. L'économie a besoin d'un plus grand nombre de travailleurs qualifiés, et des programmes d'éducation préscolaire peuvent appuyer le développement d'une population plus qualifiée.⁸⁹

Préambule aux recommandations

Les commissaires sont confiantes que si, on donne suite à leurs recommandations, celles-ci aideront la province à créer des emplois, mettre l'ordre dans les finances publiques et améliorer les services offerts aux familles, comme le souligne le document intitulé *Des choix pour remettre le Nouveau-Brunswick en marche*. Fondées sur de nombreuses recherches pertinentes, ces recommandations jettent les bases d'un réseau de services de garderie éducatifs agréés modernisé qui permettra au Nouveau-Brunswick de maintenir une population forte, des programmes sociaux solides et une prospérité économique. Ces recommandations portent sur plusieurs secteurs prioritaires.

Gouvernance

- Amorcer la transition des services de garderie éducatifs agréés vers un système géré et financé davantage par le gouvernement provincial.
- Reconnaître les services de garderie éducatifs agréés comme une infrastructure sociale.
- Créer des approches concertées, intégrées et répondant aux besoins identifiés.
- Aligner les services de garderie éducatifs et scolaires au sein des districts scolaires favorisant un continuum de développement et d'apprentissage.

Pratiques éducatives

- Procéder au développement continu d'un réseau de services de garderie éducatifs agréés de grande qualité.
- Aligner les curriculums et assurer une formation continue.
- Favoriser les expériences axées sur l'enfant.

88 P. Fortin, *Quebec's Childcare System*, conférence prononcée au Palais des congrès de Fredericton, 4 novembre 2015.

89 C. Alexander, *The Economic Case for Investing in ECE*, conférence prononcée au Palais des congrès de Fredericton, 4 novembre 2015.

L'éducation à la petite enfance comme champ d'activité professionnel

- Créer un ordre professionnel dans le domaine de l'éducation de la petite enfance.
- Favoriser l'engagement continu de la main-d'œuvre du secteur des services de garderie éducatifs.
- Améliorer les conditions d'accès aux études postsecondaires et au perfectionnement professionnel.

Investissement public

- Assurer un financement durable aux fins suivantes :
 - offrir un réseau de services de garderie éducatifs agréés abordables et accessibles aux familles;
 - appuyer la viabilité du réseau de services de garderie éducatifs.
- Adopter des approches globales, concertées et inclusives qui incluent le secteur des services de garderie éducatifs.

Droits des enfants et droits d'accès des parents

- Miser sur les droits des enfants.
- Reconnaître les services de garderie éducatifs agréés en tant que responsabilité collective de la société.
- Assurer le respect de la diversité dans les milieux de services de garderie éducatifs agréés.
- Respecter le droit des parents d'être engagés dans le développement et l'apprentissage de leurs enfants.

Recommandations

Étant donné les résultats des consultations et des conclusions de recherche, les recommandations vont au-delà du mandat confié à la commission. Ceci est nécessaire afin de respecter le principe de prendre des décisions en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*.

Recommandation numéro 1 : Gouvernance

Étant donné les inégalités dans les services de garderie éducatifs agréés sur les plans de l'accessibilité, de la qualité, de la viabilité et de l'inclusion;

Étant donné que le modèle de marché assure moins efficacement l'accessibilité à des services de garderie éducatifs agréés de grande qualité qui sont abordables et l'inclusifs, particulièrement de la naissance jusqu'à l'âge de quatre ans et que ceci est également noté par les recherches nationales et internationales ainsi que les études particulières menées dans le contexte du Nouveau-Brunswick;

Étant donné le grand nombre de services de garderie éducatifs agréés à but lucratif que compte le Nouveau-Brunswick;

Étant donné le nombre de foyers garderies de type communautaire et leur importance cruciale pour les familles;

Étant donné la reconnaissance de l'engagement de longue date et des connaissances et compétences des femmes qui œuvrent dans le secteur;

1.1 Nous recommandons à long terme la transition vers un réseau de services de garderie éducatifs agréés sans but lucratif davantage financé par les fonds publics; en conséquence, nous recommandons que le gouvernement provincial :

- amorce une transition progressive services de garderie éducatifs vers un système de services de garderie éducatifs, sans but lucratif davantage financé par les fonds publics comprenant l'accès à des services de qualité pour tous les enfants;
- délivre les nouveaux permis d'opération qu'à des services sans but lucratif et appuyer les services à but lucratif à cette transition;
- établit un processus qui permet à un conseil d'administration à devenir responsable de tous les services de garderie éducatifs agréés présents à l'intérieur de la zone scolaire de chacune des écoles élémentaires afin d'appuyer la conformité aux exigences légales pour des services sans but lucratif;
- augmente l'investissement public pour les enfants âgés de moins de quatre ans afin de stabiliser le financement;

- élabore un plan de transition vers un système de services de garderie éducatifs agréés bien planifié, assorti d'objectifs précis, y compris un effectif qualifié et une échelle salariale correspondante;
- définit un modèle de financement et de gouvernance approprié pour les foyers garderies de type communautaire sous un modèle d'agence;
- fasse correspondre les services de garderie éducatifs agréés avec la zone scolaire dans laquelle ils sont situés;
- crée un comité consultatif composé d'employés, de parents dont les enfants fréquentent les services de garderie éducatifs agréés et le personnel des écoles qui sera chargé d'élaborer un plan à long terme pour les transitions entre les services de garderie éducatifs et l'école.

Étant donné la nécessité d'harmoniser les divers services à la petite enfance répartis dans les ministères de la Santé, du Développement social, de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et de l'Éducation postsecondaire, Formation et Travail;

Étant donné qu'une telle harmonisation facilite la qualité, l'inclusion et l'accessibilité des services à la petite enfance au niveau du Ministère et des districts scolaires;

Étant donné que la continuité des services aux niveaux local, du district et provincial permet de servir l'intérêt supérieur de l'enfant;

1.2 Nous recommandons que tous les services à la petite enfance et à la famille soient alignés aux territoires des districts scolaires sous la responsabilité de la direction régionale des services à la petite enfance du district et qu'ensemble ils revoient les politiques, pratiques, normes et services afin d'avoir un accès adéquat et opportun aux dossiers des enfants.

Étant donné que le Curriculum éducatif pour la petite enfance destiné aux enfants, de la naissance jusqu'à cinq ans, est fondé sur la recherche, offre des éléments clés pratiques et d'exemples concrets et fait partie intégrante des soins et l'éducation à la petite enfance depuis 2008;

Étant donné l'engagement du ministère vers un continuum de développement et de l'apprentissage dès la naissance;

1.3 Nous recommandons que le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance élabore, en collaboration avec les directions régionales des services à la petite enfance des districts, un plan exhaustif et consultatif

avec tous les partenaires qui avec le temps permettra de moderniser le système de services de garderie éducatifs agréés; en conséquence, nous recommandons :

- le maintien des services pour les enfants de quatre ans au sein du système de services de garderie éducatifs agréés, de la naissance jusqu'à l'âge de quatre ans. Cela permettra aussi d'assurer que l'application des curriculums assure une approche axée sur l'enfant et d'éviter la scolarisation;
- au ministère de s'orienter vers l'offre de services de garderie éducatifs agréés avant et après l'école directement à l'école de l'enfant. Les lignes directrices relatives à ce service pourraient exiger l'élaboration d'une politique afin de garantir l'accès à de l'espace dans les écoles pour les services de garderie éducatifs agréés. Des services après l'école peuvent également être offerts par des programmes existants;
- avant la mesure mentionnée précédemment, assurer qu'un financement adéquat soit disponible pour les services des enfants jusqu'à quatre ans, puisque la plupart des services actuels sont viables grâce aux recettes générées par les espaces réservés aux enfants après classe;
- aux districts scolaires de dresser une liste d'éducatrices/éducateurs de la petite enfance suppléants qui est arrimée avec la liste d'enseignants suppléants du district afin d'optimiser la capacité d'accès d'un service de garderie à des éducatrices/éducateurs de la petite enfance qualifiés.

Étant donné que le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance a déjà pris des mesures par rapport à la dualité des services de garderie éducatifs agréés en reconnaissant la nécessité de disposer de deux curriculums distincts, un pour les services de garderie éducatifs francophones et l'autre pour les services de garderie éducatifs anglophones, en alignant les responsabilités pour la délivrance et la surveillance des permis pour les services de garderie éducatifs agréés au niveau du district scolaire en réorganisant les agences Famille et petite enfance afin de les aligner sur le territoire et la langue du district scolaire qu'elles desservent;

Étant donné que la vitalité des communautés francophones repose en partie sur les premières expériences de vie des enfants dans leur langue maternelle;

1.4 Nous recommandons de modifier la Loi sur les services à la petite enfance de manière à reconnaître la dualité des services à la petite enfance; en conséquence, nous recommandons :

- que les services de garderie éducatifs agréés exercent leurs activités en français ou en anglais et qu'aucun permis ne soit octroyé pour un nouveau service de garderie offrant des services bilingues;
- que le ministère assure un accès équitable aux services de garderie éducatifs agréés en français dans toutes les régions de la province;
- que la dualité linguistique, comme elle existe dans le secteur de l'éducation, s'applique au secteur de la petite enfance.

Étant donné que la majorité des chefs des Premières Nations ont indiqué dans le document intitulé Restaurer l'espoir pour les Premières Nations (2012) dans les collectivités des Premières Nations du Nouveau-Brunswick qu'ils veulent que les enfants reçoivent des services de garderie éducatifs agréés équitables et de grande qualité;

Étant donné que les Premières Nations gèrent leurs services à la petite enfance et que le premier ministre du Canada, dans sa lettre de mandat à son ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social, demande à ce dernier de travailler de concert avec la ministre des Affaires autochtones et du Nord pour lancer des consultations auprès des provinces et des territoires ainsi que des peuples autochtones relativement à un cadre national sur l'éducation préscolaire et la garde d'enfants en tant que première étape vers des services de garderie éducatifs abordables, de grande qualité, flexibles et véritablement inclusifs;

1.5 Nous recommandons que le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance établisse un protocole d'entente avec les Premières Nations et le gouvernement fédéral, pour travailler de concert à l'établissement d'un cadre national sur l'éducation préscolaire et la garde d'enfants, concernant le droit des Premières Nations de gouverner leurs institutions.

Étant donné les constatations du groupe de travail sur la littératie et celles provenant des recherches actuelles, ainsi que le rôle clé des services de garderie éducatifs agréés dans le développement de la littératie et le développement global des jeunes enfants;

1.6 Nous recommandons la création de réseaux au sein de chaque district, si ce n'est déjà fait, afin de réunir toutes les personnes qui participent à des initiatives de littératie auprès des jeunes enfants, de la naissance jusqu'à l'âge scolaire. Les services de garderie éducatifs agréés ainsi que les bibliothèques devraient jouer un rôle crucial dans ces réseaux; en conséquence, nous recommandons :

- que les pratiques pour assurer le développement de la littératie qui sont décrites dans chaque curriculum fassent partie intégrante des initiatives de ces réseaux de district destinées aux jeunes enfants et à leur famille ainsi qu'au personnel.

Étant donné la complexité des services de garderie éducatifs agréés et la nécessité d'une bonne compréhension, de cohérence et d'alignement entre les nombreux secteurs et juridictions;

1.7 Nous recommandons que le gouvernement provincial adopte une politique familiale qui reconnaît la diversité des cultures, des familles et des besoins lorsqu'il développe des lignes directrices sur les congés parentaux, le soutien financier aux familles et des services de garderie éducatifs agréés qui répondent aux différents besoins des familles. Cela comprend l'inclusion de chaque enfant dans les services

de garderie éducatifs agréés et toute autre condition visant l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Étant donné qu'un éventail de groupes d'intérêts (p. ex. le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse, le Regroupement féministe du Nouveau-Brunswick, la Coalition pour l'équité salariale du Nouveau-Brunswick, le Forum de concertation Les voix des femmes, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Nouveau-Brunswick, la Société d'inclusion économique et sociale) connaissent bien les avantages d'un système de services de garderie éducatifs géré et financé par les fonds publics pour la société;

Étant donné que, dans le secteur des services de garderie éducatifs agréés, les éducatrices/éducateurs, les opératrices/opérateurs, les coordonnateurs, les directeurs, les employés du gouvernement et les enseignants du l'éducation postsecondaire possèdent tous des connaissances uniques qui s'entrecroisent;

1.8 Nous recommandons d'établir un comité consultatif provincial sur les services de garderie éducatifs agréés formé de représentants des groupes susmentionnés et de parents et les autres personnes clés afin d'assurer la tenue d'une discussion publique sur le rapport de la Commission d'étude actuelle; en conséquence, nous recommandons :

- qu'un forum de la Commission d'étude des services de garde éducatifs agréés ait lieu afin de discuter du rapport;
- qu'à la suite de ce forum, un guide préliminaire de mise en œuvre soit rédigé afin d'actualiser les recommandations formulées dans le rapport;
- que le comité consultatif agisse à titre de conseiller auprès du gouvernement au sujet des enjeux touchant les services de garderie éducatifs agréés.

Étant donné que les éducatrices/éducateurs, les directeurs et les propriétaires de services de garderie éducatifs agréés reconnaissent l'importance d'une communication claire au sein du secteur;

1.9 Nous recommandons la tenue d'un examen des processus de communication et des mécanismes de prise de décision par le ministère afin d'optimiser les relations de travail avec le secteur des services de garderie éducatifs agréés.

Recommandation numéro 2 : Pédagogie

Étant donné la grande qualité des deux curriculums éducatifs pour la petite enfance du Nouveau-Brunswick qui sont fondés sur la recherche;

Étant donné les préoccupations que nous avons entendues concernant la formation relative aux curriculums et la nécessité ou le désir de recevoir un soutien continu à leur mise en œuvre;

Étant donné que la formation relative aux curriculums éducatifs, la formation et le soutien continu à leur mise en œuvre et les activités associées à ceux-ci, tel que le jeu, les interactions entre les enfants, les relations entre les services et les familles, sont fondamentaux à la qualité d'un service de garderie éducatif agréé;

2.1 Nous recommandons d'assurer la conformité de toutes les mesures prises en appui aux curriculums éducatifs, à la formation et à l'éducation concernant les curriculums éducatifs; en conséquence, nous recommandons :

- que plus de ressources, humaines et matérielles, soient offertes pour appuyer les services de garderie éducatifs agréés;
- que la formation et l'éducation relatives aux curriculums éducatifs pour la petite enfance soient fournies et financées par le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, comme c'est le cas pour les programmes d'études scolaires;
- que la mise en œuvre des curriculums soit un processus continu qui inclut des rencontres au niveau régional et un soutien sur place en se référant à l'outil indicateur de qualité;
- la mise en œuvre de deux comités consultatifs, un pour chacun des curriculums éducatifs (francophone et anglophone). Ces comités tiendront des réunions régulières afin d'examiner et de réviser leur curriculum respectif et recommanderont des stratégies de développement professionnel ou des changements pertinents au programme. Ces comités seront composés d'une représentation de parents de différents milieux, des fournisseurs de services aux enfants ayant des besoins particuliers, des Premières Nations, des immigrants, du secteur des services de garderie éducatifs, de l'éducation postsecondaire et du gouvernement.

Étant donné la nécessité d'une meilleure compréhension et connaissance de la communauté francophone en tant que minorité linguistique;

2.2 Nous recommandons d'élaborer une stratégie et une formation à l'intention du personnel des services de garderie éducatifs agréés francophones qui favoriseront la mise en œuvre d'interventions efficaces qui appuient pleinement la construction identitaire et qui offrent des conseils aux familles vivant dans un milieu minoritaire.

Étant donné la nécessité de mieux comprendre et d'accroître les connaissances au sujet de l'inclusion en tant que droit de la personne et l'obligation d'accommodement;

2.3 Nous recommandons d'élaborer une politique d'inclusion pour les services de garderie éducatifs; en conséquence, nous recommandons :

- que le libellé des politiques sur l'inclusion mette l'accent sur la diversité et le respect au lieu de l'inclusion;
- que des fonds supplémentaires soient désignés pour appuyer cette politique;
- qu'un module soit ajouté à la formation sur la diversité, lequel explique la politique et l'inclusion en tant que droit de la personne.

Étant donné les appels à l'action lancés par la Commission de vérité et réconciliation (2015), le document intitulé *Restaurer l'espoir pour les Premières Nations* (2012) rédigé par des collectivités des Premières nations et le rapport *Main dans la main* produit par le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse (2010);

Étant donné que tous les citoyens sont visés par un traité et doivent être sensibilisés à l'histoire et à la culture des Premières Nations afin de répondre aux appels à l'action lancés par la Commission de vérité et réconciliation;

2.4 Nous recommandons d'intégrer l'histoire et la culture des peuples autochtones à toute formation initiale afin de promouvoir des services de garderie éducatifs agréés de grande qualité qui favorisent l'intégration sociale et tiennent compte des différences culturelles et linguistiques.

Étant donné qu'en 2016 qu'il n'y avait de places en services de garderie éducatifs agréés que pour environ 28% des enfants moins de 12 ans;

Étant donné que ce pourcentage indique que la vaste majorité des enfants, en excluant ceux qui sont confiés aux soins de membres de la famille et d'amis, fréquentent des services qui ne sont pas tenus de se conformer aux normes et aux règlements;

Étant donné que les services non agréés ne sont pas tenus de mettre en œuvre un des deux curriculum éducatifs;

Étant donné les préoccupations soulevées dans le cadre des consultations et les exemples de services non agréés et peut-être illégaux;

2.5 Nous recommandons que le ministère procède à un examen du processus de suivi des plaintes concernant les services non agréés et établisse un processus proactif de surveillance de ces services, en conséquence, nous recommandons :

- que le ministère examine immédiatement son processus d'enquête sur les services non agréés dans l'intérêt des enfants;
- qu'une campagne soit lancée pour sensibiliser le public aux services non agréés, y compris aux différences entre les services de garderie éducatifs agréés, ceux qui ne le sont pas et ceux qui opèrent de façon illégale ainsi que de faire la promotion de la sécurité et de la qualité des services de garderie éducatifs;
- que les services de garderie éducatifs agréés aient une vignette visuelle, un logo, par exemple, que les parents et le public peuvent clairement et rapidement reconnaître;
- que le ministère définisse un processus de transition et d'encouragement afin d'appuyer les services non agréés qui souhaitent devenir agréés;
- que le ministre examine la possibilité d'exiger enregistrement des services non agréés.

Recommandation numéro 3 : L'éducation de la petite enfance comme champ d'activité professionnel

Étant donné que la recherche souligne l'importance de l'éducation de la petite enfance au sein d'un système de services de garderie éducatifs agréés de grande qualité;

Étant donné l'émergence de l'éducation de la petite enfance en tant que champ d'activité professionnel, celle-ci nécessite :

- des changements en profondeur du système qui comprend des attributs définissant la profession;
- des conversations approfondies et variées, qui portent sur la diversité des fonctions, des éléments qui encadrent la profession et des aspirations du champ d'activité; [Traduction].⁹⁰

Étant donné que le Nouveau-Brunswick se classe parmi les provinces et les territoires du Canada où les qualifications exigées du personnel sont les plus faibles;

Étant donné qu'il n'existe aucun programme provincial de certification reconnaissant les qualifications des éducatrices/éducateurs de la petite enfance;

Étant donné que la majorité des éducatrices/éducateurs, directeurs et opératrices/opérateurs estiment que les conditions de travail, y compris le salaire et les avantages sociaux, ne sont pas arrimées au travail qu'ils font;

Étant donné que la recherche indique que des conditions de travail plus équitables incluant les salaires et les bénéfices sociaux attirent des éducatrices/éducateurs plus qualifiés;

Étant donné que les groupes d'intérêt des femmes, dont le mandat consiste à améliorer les conditions de travail des femmes, déclarent que les salaires versés aux travailleurs du secteur de la petite enfance ne sont ni justes ni équitables;

3.1 Nous recommandons que le ministère, au fil des ans, entreprenne une planification judicieuse, afin de s'assurer que les qualifications en éducation de la petite enfance de tous les éducatrices/éducateurs et opératrices/opérateurs qui travaillent auprès de jeunes enfants soient augmentées et appuyées d'une rémunération adéquate; en conséquence, nous recommandons que le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance :

- établisse un processus de certification en éducation de la petite enfance qui inclut les compétences et qualifications pour les éducatrices/éducateurs et les directeurs/opératrices/opérateurs;
- établisse, de concert avec des partenaires clés, une stratégie de formation visant à accroître les qualifications des éducatrices/éducateurs de la petite enfance et des directeurs/opératrices/opérateurs qui travaillent dans des services de garderie éducatifs agréés;

⁹⁰ National Association for the Education of Young Children. Le 25 octobre 2015. *Fulfilling the Promise of early Childhood Education: Advancing Early Childhood Education as a Professional Field of Practice*. <http://www.naeyc.org/blog/fulfilling-promise-early-childhood-education>

- définisse une stratégie en collaboration avec le ministère de l'Éducation postsecondaire, Formation et Travail, en vue d'aider les éducatrices/éducateurs qui travaillent dans des services de garderie éducatifs agréés à obtenir les qualifications nécessaires tout en travaillant;
- travaille immédiatement, en partenariat avec le secteur, à l'établissement d'un collège constitué en vertu d'une loi dans le domaine de l'éducation de la petite enfance afin de régler la profession;
- garantisse, par la loi, la mise en place d'un plancher salarial et lié à la certification;
- voie à l'octroi d'augmentations de salaire des éducatrices/éducateurs au moyen du processus de certification et d'équité salariale.

.....
Étant donné que le soutien financier à l'amélioration de la qualité contribue au recrutement et au maintien en poste d'un personnel qualifié;

3.2 Nous recommandons de maintenir le soutien financier à l'amélioration de la qualité.

.....
Étant donné que des services de garderie éducatifs agréés de grande qualité reposent sur des études postsecondaires et le perfectionnement professionnel continu;

3.3 Nous recommandons que les collèges et les universités révisent leurs critères d'admission et s'assurent que des programmes d'éducation de la petite enfance, de la naissance jusqu'à l'âge de huit ans, existent ou sont établis; en conséquence, nous recommandons :

- que les critères d'admission aux programmes d'éducation de la petite enfance des collèges communautaires soient revus afin de renforcer les exigences;
- qu'un groupe de travail sur les programmes d'études postsecondaires d'éducation de la petite enfance composé de représentants du gouvernement, des collèges communautaires et des universités soit formé si ce n'est pas déjà fait;
- que ce groupe de travail planifie et élabore un programme provincial d'études postsecondaires d'éducation de la petite enfance qui comprend des ententes entre les collèges et les universités;
- qu'un programme d'études postsecondaires complet pour l'éducation de la petite enfance permettant aux étudiants la possibilité de passer sans heurts d'un programme de certificat (un an) à un diplôme (deux ans) à un diplôme de quatre ans.

.....
Étant donné que la nouvelle Loi sur les Services à la petite enfance prévoit une augmentation des exigences de qualifications pour les éducatrices/éducateurs et les directeurs; en conséquence, nous recommandons ce qui suit :

3.4 Que les collèges communautaires du Nouveau-Brunswick garantissent un nombre suffisant de sièges d'études aux candidats au programme d'éducation à la petite enfance.

Étant donné que le Fonds en fiducie pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants du Nouveau-Brunswick offre le remboursement des droits de scolarité des éducatrices/éducateurs à la petite enfance qui obtiennent un certificat d'études en éducation de la petite enfance, en conséquence, nous recommandons :

3.5 Que le soutien du Fonds en fiducie pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants du Nouveau-Brunswick soit maintenu pour le remboursement des droits de scolarité des programmes en éducation à la petite enfance.

.....
Étant donné qu'il n'existe aucun ordre professionnel constitué en vertu d'une loi dans le domaine des services de garderie éducatifs agréés;

Étant donné que nous reconnaissons et appuyons les rôles précieux que jouent nos éducatrices/éducateurs de la petite enfance;

Étant donné que le secteur de la petite enfance a cerné la difficulté d'avoir une voix collective;

Étant donné que l'absence de voix collective peut nuire au professionnalisme et au besoin qu'a une profession d'avoir un programme d'attestation et un code d'éthique commun;

Étant donné que l'adhésion aux associations actuelles est facultative;

3.6 Nous recommandons de constituer en vertu d'une loi un ordre professionnel dans le domaine de la petite enfance afin d'inscrire à un registre et de régler les normes éthiques et professionnelles des éducatrices/éducateurs de la petite enfance;⁹¹ en conséquence, nous recommandons :

- que le gouvernement provincial appuie cette association professionnelle en fournissant les ressources nécessaires pour la première année d'activité.

Recommandation numéro 4 : Investissements publics

.....
Étant donné que le gouvernement provincial a l'intention, comme il a été formulé dans la révision stratégique des programmes, d'investir dans les enfants et les familles;

Étant donné que la viabilité des services de garderie éducatifs agréés pose d'importantes difficultés, particulièrement pour les services aux enfants de la naissance jusqu'à l'âge de quatre ans;

Étant donné que de nombreuses recherches démontrent qu'un investissement dans les services aux très jeunes enfants rapporte le taux de rendement sur l'investissement le plus élevé pour les enfants, les familles et la société;

91 Voir l'Ordre des éducatrices et éducateurs de la petite enfance de l'Ontario créé en 2007 par la Loi sur les éducatrices de la petite enfance. www.college-ecce.ca

Étant donné que des services de garderie éducatifs agréés abordables entraînent une plus grande participation des femmes à la population active;

Étant donné que la participation des femmes au secteur des services de garderie éducatifs agréés contribue aux recettes fiscales et au produit intérieur brut (PIB) de la province;

4.1 Nous recommandons d'augmenter graduellement et de façon continue l'investissement public afin de créer un système de services de garderie éducatifs agréés et viables pour les enfants de la naissance jusqu'à l'âge de quatre ans.

Étant donné que l'examen financier dans le cadre de la commission a permis de constater l'effet des ratios adulte-enfants sur les coûts des soins aux nourrissons, jusqu'à l'âge de 24 mois dépassent considérablement les frais que peuvent être facturés aux parents;

Étant donné que les revenus du service de garderie provenant en grande partie des frais chargés aux parents ne suffisent pas à couvrir les coûts des services de garderie éducatifs qui sont grandement influencés par les exigences de ratios adulte-enfants pour les enfants de moins de trois ans;

4.2 Nous recommandons l'établissement de règles et de processus budgétaires en vue de financer les services de garderie éducatifs agréés; en conséquence, nous recommandons :

- que la priorité aille au financement continu des enfants, de la naissance jusqu'à quatre ans, lorsque les ratios adultes-enfants sont bas;
- que les subventions de fonctionnement soient rétablies pour le matériel et que les fonds pour le développement professionnel soient plus accessibles à tous les éducatrices/éducateurs;
- qu'un financement soit accordé lorsque des changements législatifs obligent les services de garderie éducatifs agréés à engager des dépenses importantes;
- qu'un financement immédiat soit accordé aux services de garderie éducatifs agréés les plus vulnérables.

Étant donné que la transition vers un système de services de garderie éducatifs agréés sans but lucratif prendra du temps à légiférer;

Étant donné que des femmes compétentes et engagées ont apporté une contribution substantielle au secteur des services de garderie éducatifs agréés pendant de nombreuses années;

4.3 Nous recommandons que le gouvernement provincial maintienne le financement actuel dans les services de garderie éducatifs agréés existants qui sont à but lucratif pendant la période de transition vers un modèle de service public sans but lucratif.

4.4 Nous recommandons l'engagement et la participation des femmes qui travaillent dans des services de garderie éducatifs agréés à but lucratif et sans but lucratif et qui ont apporté des contributions de longue date au secteur à la planification et à la mise en œuvre de cette transition.

Étant donné que de nombreux parents estiment que les services de garderie éducatifs agréés sont très coûteux et qu'ils ont de la difficulté à payer pour ces services;

4.5 Nous recommandons une augmentation graduelle du financement public des services de garderie éducatifs agréés afin de soutenir leur viabilité, tout en maintenant les frais des parents à un niveau abordable, de sorte que tous les parents et les enfants aient accès à des services de qualité agréés.

Étant donné que l'horaire des services de garderie éducatifs agréés suit habituellement les heures de travail hebdomadaires traditionnelles,

4.6 Nous recommandons d'entreprendre un examen de la gamme de services de garderie éducatifs agréés dont les familles ont besoin en dehors des heures de travail traditionnelles.

Étant donné que de nombreux parents ignorent l'existence du Programme d'assistance au service de garderie, que le processus de demande est difficile et parfois dévalorisant et que le programme offre un financement intéressant et bien financé;

Étant donné que la subvention aux parents pour les frais de garde ne couvre pas entièrement les frais demandés par les services de garderie éducatifs agréés;

Étant donné l'écart entre les frais de garde et le montant de la subvention peut être inabordable pour les salariés à faible revenu;

4.7 Nous recommandons de revoir le modèle actuel de subventions aux parents afin de mieux répondre aux besoins financiers des familles; en conséquence, nous recommandons :

- que les critères d'admissibilité soient évalués afin qu'un plus grand nombre de parents ait accès au programme;
- que le montant de la subvention tienne compte du nombre d'enfants qu'une famille a en services de garderie éducatifs agréés;
- qu'un processus de présentation de demandes en ligne soit utilisé accompagné d'un calculateur en ligne;
- que l'échelle mobile de la subvention soit examinée afin d'assurer un traitement équitable des familles.

.....
Étant donné que la continuité dans la vie des enfants entre la famille, le service de garderie éducatif agréé et de l'école contribuent au mieux-être des enfants dès la naissance;

Étant donné que les fonds destinés au soutien des enfants ayant des besoins particuliers sont insuffisants;

4.8 Nous recommandons d'ajouter des ressources supplémentaires dans les services de garderie éducatifs agréés et l'accès à ceux-ci, au besoin, afin d'assurer l'inclusion réussie des enfants dans ces services; en conséquence, nous recommandons :

- qu'une aide financière soit assurée afin de faciliter l'embauche de travailleurs qui offriraient un plus grand appui. Les salaires des travailleurs de soutien doivent correspondre à ceux des éducatrices/éducateurs en services de garderie éducatifs agréés et comprendre un soutien financier à l'amélioration de la qualité;
- que le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, en collaboration avec les districts scolaires et les représentants des services de garderie éducatifs agréés, élabore une stratégie visant à mieux harmoniser les services préscolaires avant l'entrée à l'école. Cela comprend la transition à partir des services de garderie éducatifs agréés vers l'école, sur le plan de l'éducation inclusive, et le transfert de certaines ressources qui devraient continuer d'appuyer les enfants à leur entrée à l'école, si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant;
- que les enfants, de leur plein droit, aient accès à des services de garderie éducatifs agréés de qualité avant l'âge de trois ans, et ce, même si les parents ne sont pas sur le marché du travail.

**Recommandation numérotée 5 :
Droits des enfants et droits d'accès des parents**

.....
Étant donné que le Canada est signataire de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant depuis 1989;

Étant donné que la province est étroitement liée par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;

Étant donné que le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick est chargé de surveiller la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant dans la province;

Étant donné que l'évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant est régulièrement utilisée pour analyser toutes les politiques et les lois touchant les enfants;

Étant donné que les curriculums éducatifs pour la petite enfance rendus obligatoires par le gouvernement provincial intègrent et reconnaissent l'intérêt supérieur de l'enfant conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;

5.1 Nous recommandons que le gouvernement provincial applique les principes inhérents à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant :

- en s'assurant que tous les enfants ont accès à des services de garderie éducatifs agréés de qualité;
- en s'assurant que la surveillance de l'accès à des services de garderie éducatifs agréés de qualité soit effectuée par le défenseur des enfants et de la jeunesse;
- en définissant des indicateurs de la qualité au moyen des outils d'évaluation de la qualité existants intégrés aux deux curriculums.

.....
Étant donné que les parents sont les premiers éducatrices/éducateurs de leurs enfants;

Étant donné que la majorité des parents travaillent et que les enfants sont confiés à des services de garderie éducatifs agréés;

Étant donné le plein droit des parents à participer activement au développement et l'apprentissage de leur enfant, et ce de façon respectueuse;

5.2 Nous recommandons que le ministère travaille avec les districts scolaires afin de s'assurer que des mécanismes sont en place pour permettre aux parents de participer activement au développement et l'apprentissage de leurs enfants.

Un appel à la transformation : les services de garderie éducatifs agréés en tant qu'infrastructure sociale

Tout au long du 20^e siècle, le gouvernement provincial a dirigé les changements, tant dans les domaines de la santé que de l'éducation, des changements qui ont exigé d'importantes transformations dans la société. Les hôpitaux étaient administrés par des ordres religieux jusqu'à ce qu'ils deviennent un service universel financé par le gouvernement. Avant que l'école publique devienne un service universel, il y avait des inégalités dans la prestation des services d'éducation d'une collectivité à l'autre, chez les plus vulnérables en particulier. Le gouvernement provincial a pris les mesures nécessaires pour rendre l'éducation de qualité accessible à tous. Plus récemment, par l'intermédiaire de l'initiative 1991, le gouvernement provincial a inclus la maternelle universelle et à temps plein dans le système d'écoles publiques pour les enfants de cinq ans. Ceci était accompagné d'un programme universitaire obligatoire afin d'assurer les compétences des enseignants à la maternelle.

En 2010, le gouvernement provincial a transféré la responsabilité de la petite enfance du ministère du Développement social au ministère nouvellement rebaptisé Éducation et du Développement de la petite enfance, reconnaissant ainsi que l'éducation commence à la naissance et que l'apprentissage et la garde des jeunes enfants sont liés.

L'augmentation des services aux familles est l'une des trois priorités déterminées par le gouvernement dans la révision stratégique du Nouveau-Brunswick (2015). Dans son discours sur l'état de la province de 2016, le premier ministre Brian Gallant souligne la nécessité des services de garderie éducatifs agréés afin que les femmes et les hommes puissent mettre à profit les possibilités d'emploi, d'études et de formation. Le premier ministre fait aussi remarquer que le Nouveau-Brunswick doit faire maintenant des investissements stratégiques dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'innovation pour assurer l'avenir de la province.

Les jeunes familles d'aujourd'hui travaillent dans un contexte économique difficile où les perspectives d'emploi sont limitées. Le coût de la vie plus élevé, y compris le remboursement des prêts aux étudiants, et les frais de garde font que dans la majorité des ménages, les deux parents doivent travailler et parfois occuper plusieurs emplois à temps partiel. Les parents font aussi des choix judicieux sur le nombre d'enfants qu'ils auront. Ainsi, que ce soit pour des raisons financières ou par choix personnel, un nombre croissant de familles biparentales et monoparentales ont besoin de services de garderie éducatifs agréés.

Les politiques publiques devront donc tenir compte de la réalité d'aujourd'hui. Pour les bienfaits du Nouveau-Brunswick et de tous ses citoyens, aujourd'hui et demain, les familles ont besoin de politiques qui appuient leur participation à la population active, pendant que les enfants ont besoin de services de garderie éducatifs agréés de grande qualité – auxquels ils ont droit selon la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant* – et ils les méritent.

Les avantages qu'apportent des services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de grande qualité ont été solidement justifiés. Ce qui était autrefois considéré comme une question concernant les femmes est maintenant considérée comme *une composante essentielle de l'infrastructure sociale*. Les services de garderie éducatifs agréés de qualité qui sont bien conçus, mis en œuvre et surveillés appuient :

- le développement optimal de l'enfant;
- l'inclusion des enfants ayant des besoins particuliers;
- l'inclusion sociale des groupes culturels minoritaires;
- l'égalité des sexes;
- la participation des femmes et des familles à la population active;
- la création d'emplois;
- la réduction de la pauvreté;
- la réduction du besoin d'aide sociale;
- la hausse des taux de fécondité;
- la prospérité de l'économie.

Tous ces bénéfices contribuent à rendre une société plus inclusive et démocratique, à en faire une société qui honore et apprécie collectivement ses enfants, qui investit dans sa population et procure un milieu idéal dans lequel élever une famille.

Annexes

A1 : Participants aux consultations

Éducatrices/éducateurs de la petite enfance et opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs agréés

Consultations : Les commissaires ont organisé 32 consultations au total avec les éducatrices/éducateurs de la petite enfance et les opératrices/opérateurs de services de garderie éducatifs agréés dans tous les coins de la province (16 séances de consultation en français et 16 séances de consultation en anglais).

- Séances de consultation menées en français : Bathurst, Inkerman, Campbellton, Fredericton, Dieppe, Edmundston, Grand-Sault et Richibucto.
- Séances de consultation menées en anglais : Woodstock, Fredericton, Saint John, St. Stephen, Moncton, Miramichi, Campbellton et Bathurst.

Au total, 279 participants ont accepté que leur nom figure dans le rapport final :

Aline Thomas	Carol McCluskey	Gina Duguay	Josyane Gallant
Alison Lawrence	Carol Meunier	Giselle Melanson	Joyce Arbeau
Alvine Thibodeau	Carolyn Drake	Guy Lanteigne	Judy Wilson Shee
Amanda Audette	Catherine Pontbriand	Guylène Daigle	Julie Hachey
Amanda Hatt	Cécilia Bérubé	Heather Hamilton	Julie Hichey
Amber Wilson	Charlene Dignam	Heather Surette	Julie Lagacé
Amelia Flewelling	Chelsea Bard	Heidi Miller	Julie Leblanc Basque
Ami-Jo Johnson	Chelsea Strongman	Holly Brown	Julie Richard
Amy Butts	Cheryl Allerston	Holly Grace	Jung Hee Shin
Amy-Jo Lindsay	Cheryl Brown	Ida Haché	Kaitlyn M'Guigan
Amy Savoy	Cheryl Richard	Isabelle Hébert	Kara McDonald
Amy Steele	Christelle Noël	Isabelle Landry	Karen Peterson
Andrea Milburn	Christina Garland	Jackie McGraw	Karie Allain
Andriane Lagacé	Christina James	Jackie Ramsey	Karine Basque
Angela Thorpe	Chris Tracy	James Arsenault	Karly Lapointe
Angie Gould	Cindy Butland	Jana Hanson	Kathleen Sullivan Dunlop
Anna-Lee Vienneau	Cindy Green	Janet Towers	Kelly Estey
Anne Charest	Claudette LeBel	Janice Sutherland	Kimberly Ward
Anne MacDougall	Claudette Melanson	Janie Stewart	Kristan Scott
Annie Boucher	Cloria Colette	Jared Robinson	Laura Hooper
Annik Stewart	Connie Wheaton	Jeanita Leblanc	Laurie Hoffman
Ann-Marie Adams	Constance Vautour	Jeanne Doiron	Lee Russell
Antoinette Legacy	Crystal Gullison	Jeanne Saulnier	Leisa Comeau
Arleen LaForest	Cynthia Dempsey	Jean Robinson	Lenore Tracy
Arlene Anderson	Danielle Cyr	Jennifer Coffin	Leona Stewart
Autumn Dignard	Debbie Doiron	Jennifer Ferrari	Lillian Shaffer
Azeb Kebret	Debbie Dugas	Jennifer Lagacé	Linda Gould
Barbara Lapointe	Debra Betsch	Jennifer McAdam	Linda Sears
Barb Harrison-Hoyt	Debra Pattman	Jennifer Robinson	Lindsay Giberson
Barb Lockhart	Denise Cormier	Jessica Guignard	Line Landry
Becky LeBlanc	Denise Gionet	Jessica Hall	Lisa Arseneault
Bobbie-Jean White	Diane Williams	Jessica MacDonald	Lisa Cormier
Bob Hebert	Dominique Noël	Jillian Allan	Lisa Dumaresq Leblanc
Brenda Allain	Donna LaRocque	Joanne Babineau	Lisa Roy
Brittany Sheffar	Donna Payne	Jo Anne Holland	Lise Maillet
Brooke Agnew	Eva Sock	Joanne LeBlanc	Lise Maillet
Caitie Calvert	Fanie Fontaine	Joann Poirier	Lise Maillet
Carla Flynn	Flora Stewart	Jodi Hennessey	Lise Plummer
Carole Cormier	France Dargavel	Jolyane Lavallée	Louise Duke
Carole Guitar	Francine Godin	Josée Richard	Lynn Brun
Caroline Marygold	Gillian Bateman	Josée Sonier	Lynne B. Thibodeau

Lynnette Brewer	Mylène Bourgoïn	Rosalie Horn	Sylvie Richardson
Maria Branscombe	Mylène Chiasson	Rose Hayes	Synthia Caissie
Maria Gillis	Nadia Benoit	Rose Legoff	Tabetha Beck
Marie-Josée Driscoll	Nadia Benoit	Sabrina Anderson	Tabitha Kneeland
Marise Melanson	Nadia Landry	Sachelle Fidler	Tammy Spadoni
Martha Maillet	Nadine Cormier	Samantha Steeves	Tammy Walton
Martine Arseneau	Nadine Morneault	Sam Reid	Tanya Daley
Martine Leblanc	Natalie Bourgeois	Sarah Cormier	Tanya MacPherson
Mary Kirkland	Natasha Gaudet	Sarah Gauvin	Theresa Augustus Lei
Mary O'Donnell	Nathalie Lessard	Sarah Thériault	Tia Girouard
Maryse Hebert	Nichole Richard	Shanon Downs	Tiffany Brooks
Maureen Dignard	Nicole Godin	Shari Walsh	Tina Jones
Megan Bonnell	Nikki Jacques	Sharon Leclair	Tina LeBlanc
Mélanie Goguen	Parise Godbout	Sharon Tayes	Tonya Hebert
Mélinna Brideau	Pat Currie	Shelby Edison	Tracey Armstrong
Melissa Hoar	Patrick Collette	Sherry Rose	Tracy Armand
Melody Kennedy	Peggy Clement	Shirley Letourneau	Trisha Martin
Michelle Peach	Phyllis Carter	Solange Lagacé	Valérie Hébert
Mindy McMinniman	Pierrette Gagnon	Sophie Lagacé	Véronique Girouard
Mireille Marquis	Rachel J. Gaudet	Stacey Legault	Véronique Landry
Mireille Poirier Godin	Rébecca Levesque	Stephanie Desjardins	Vicki Newell
Mitch Newell	Regina Ryan	Stephanie Good	Viviane Levesque
Mona Clark	Rena Simon	Stéphanie McGraw	Wanda Butt
Mona Eljabi	Renay Martin-Landry	Sue Anne Sock	Yvette Maltais
Monia Cyr	Rhonda Trenholm	Suzanne Côté	
Monica Hachey	Rita DeMerchant	Sylvianne Maltais	
Monique Chabot	Robin Hanson	Sylvie Nancy Thériault	

Associations du secteur des services de garderie éducatifs agréés

- Education for Quality, Unity and Improving Professionalism (EQUIP)
- Education. Professionalism. Young Children. (EPYC)
- Soins et éducation à la petite enfance Nouveau-Brunswick (SEPENB)

Autres groupes et organismes

- Première Nation d'Elsipogtog
- Association multiculturelle de Fredericton
- Organismes gouvernementaux et organismes gouvernementaux indépendants pertinents
- Coordonnateurs des Services à la petite enfance
- Directeurs des Services à la petite enfance
- Bureau du médecin-hygiéniste en chef (Santé publique)
- Comité de révision des projets pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants
- Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse
- Société d'inclusion économique et sociale
- Éducatrices de Famille et petite enfance

Groupes d'intérêts

- Forum de concertation — Les voix des femmes du Nouveau-Brunswick
- Coalition pour l'équité salariale du Nouveau-Brunswick
- Association du Nouveau-Brunswick pour l'intégration communautaire
- Réseau de recherche sur les politiques sociales du Nouveau-Brunswick

- Coprésidents responsables de l'élaboration d'un plan d'éducation de 10 ans
- Association francophone des parents du Nouveau-Brunswick
- Fédération des travailleurs et des travailleuses du Nouveau-Brunswick
- Regroupement féministe du Nouveau-Brunswick

Documents de présentation

Des documents ont été déposés par :

- The West Side Co-Op Preschool
- Wee College
- Académie des Explorateurs
- Family Ties Play Care
- Collège communautaire du Nouveau-Brunswick
- Éducatrices/éducateurs de la petite enfance (2)
- Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse
- Forum de concertation — Les voix des femmes du Nouveau-Brunswick
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Nouveau-Brunswick
- Coalition pour l'équité salariale du Nouveau-Brunswick
- Secrétariat sur la Littéracie
- Association du Nouveau-Brunswick pour l'intégration communautaire
- Mouvement féministe du Nouveau-Brunswick

A2 : Disponibilité des services de garderie éducatifs agréés par communauté, en avril 2015⁹²

Collectivité	Places pour nourrissons	Places pour enfants d'âge préscolaire	Places pour enfants d'âge scolaire
Région de Bouctouche	47	232	223
Région de Salisbury	41	111	196
Région de Shediac	97	407	401
Région de Sackville	29	128	94
Région de Riverview	0	0	0
Région de Moncton	18	169	186
Région de Dieppe	17	38	31
Région de Hillsborough	21	86	52
Région de Sussex	32	128	67
Région de Saint John	11	45	37
Région de Grand Bay-Westfield	12	75	67
Région de Quispamsis	46	280	267
Région de St. George	2	47	27
Région de St. Stephen	75	263	408
Région de Minto	59	334	340
Région d'Oromocto	99	349	560
Région de Fredericton	66	396	497
Région de New Maryland	312	1 537	2 073
Région de Nackawic	72	550	1 065
Région de Douglas	272	1 195	1 072
Région de Florenceville-Bristol	0	41	145
Région de Perth-Andover	61	771	778
Région de Kedgwick	15	65	57
Région de Grand-Sault	185	1 330	1 645
Région d'Edmundston	69	250	463
Région de Campbellton	36	191	275
Région de Dalhousie	12	69	98
Région de Bathurst	89	581	526
Région de Caraquet	13	169	295
Région de Shippagan	45	171	219
Région de Tracadie	10	180	306
Région de Neguac	23	64	26
Région de Miramichi	84	455	382

92 Le Conseil de la santé du Nouveau-Brunswick, *Percent Coverage: New Brunswick Health Council Data, April 1st, 2015. QIFS Spaces Info.*