



Ronald Bisson et associé.e.s
and Associates Inc.

Consultants en gestion



Management Consulting

**ÉTUDE DES COÛTS DE LA MISE EN ŒUVRE
DES CENTRES DE LA PETITE ENFANCE
ET DE LA FAMILLE
DANS LES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES
EN SITUATION MINORITAIRE AU CANADA**

**COMMISSION NATIONALE
DES PARENTS FRANCOPHONES**

LE 30 SEPTEMBRE 2007

Tel: (613) 741-4655
Fax: (613) 749-2252
ronaldb@bisson.ca
<http://www.bisson.ca>

235 Chemin Montréal,
Suite 209, Ottawa,
Ontario, K1L 6C7

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE POUR LES CADRES	6
Le besoin	6
La réponse au besoin.....	7
Les éléments du concept	8
L'implantation et l'exploitation.....	8
ENTRÉE EN MATIÈRE : LE MODÈLE ET SES FONDEMENTS.....	10
Un modèle de services en développement de la petite enfance francophone	10
Les fondements du modèle	13
<i>Un cadre juridique international et national</i>	<i>13</i>
<i>Une vision partagée, des stratégies communes : un Cadre national de collaboration en développement de la petite enfance</i>	<i>14</i>
<i>Des stratégies communes.....</i>	<i>16</i>
INTRODUCTION ET PRÉSENTATION DU DOCUMENT	19
SECTION 1 - LES CARACTÉRISTIQUES DES PARENTS-CLIENTS	21
1.1. Le client-décideur	21
1.2. Les forces qui influencent le choix des parents	22
1.3. Estimation de la taille du bassin de clients potentiels	23
1.4. Estimation de la taille du bassin de clientèle vivant en milieu métropolitain	26
SECTION 2 - UNE CONSTELLATION DE SERVICES EN RÉPONSE AUX BESOINS DES PARENTS ET DE LEURS ENFANTS ÂGÉS DE 0 À 6 ANS	28
2.1. Le cadre institutionnel des services à la petite enfance	29
2.2. Estimation du nombre et du type de programmes par province et territoire	31
2.3. Estimation de la population desservie et du taux de pénétration du « marché » des services à la petite enfance en français.....	32
ÉVALUATION DES RESSOURCES REQUISES	35
SECTION 3 - UNE PLANIFICATION INTÉGRÉE : LE CENTRE DE LA PETITE ENFANCE ET DE LA FAMILLE ET LE CADRE DE PLANIFICATION DE L'OFFRE CONTINUE DE SERVICES.....	36

3.1. Estimation du nombre de centres de la petite enfance et de la famille et d'unités satellites locales requises pour desservir les francophones en situation minoritaire.....	36
3.2. Premier élément : Le modèle de service de <i>centre de la petite enfance et de la famille</i>	41
3.3. Deuxième élément : L'offre continue des programmes et services	42
3.4. Budgets types pour une planification intégrée	43
3.4.1. <i>Budget type pour le centre de la petite enfance et de la famille</i>	44
3.4.2. <i>Budget type pour l'offre continue de programmes et services par les unités satellites locales</i>	46
3.5. Synthèse du budget estimé, par province et territoire, pour les centres de la petite enfance et de la famille et leurs unités satellites locales	48
3.6. L'implantation et l'exploitation.....	50

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Nombre d'enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans et estimation du nombre de foyers d'ayants droits francophones ayant des enfants âgés de 0 à 4 ans (2001).....	25
Tableau 2 : Estimation du nombre d'enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans vivant dans les zones métropolitaines de recensement sélectionnées (2001)	26
Tableau 3 : Typologie des services, des clientèles et du cadre institutionnel	30
Tableau 4 : Estimation du nombre de programmes par type de service, par province et territoire (2004)	31
Tableau 5 : Estimation de la population desservie et du « taux de pénétration » du marché des enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans, par province et territoire (2004)	32
Tableau 6 : Projection d'une croissance de 10 % et de 20 % du taux de pénétration du marché des enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans, par province et territoire	34
Tableau 7 : Estimation du nombre de foyers d'ayants droits francophones ayant des enfants âgés de 0 à 4 ans et estimation du nombre de CPEF et de points de services locaux par province et territoire	40
Tableau 8 : Budget type pour un centre de la petite enfance et de la famille	45
Tableau 9 : Budget type pour une unité satellite locale d'un CPEF	47
Tableau 10 : Synthèse du budget estimé, par province et territoire, pour les CPEF	48
Tableau 11 : Synthèse du budget estimé, par province et territoire, pour les unités satellites locales.....	49

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Illustration du modèle d'une unité satellite d'un centre de la petite enfance et de la famille	12
Figure 2 : Approche intersectorielle au développement de la petite enfance	18
Figure 3 : Illustration de la gamme de services offerts par un centre de la petite enfance et de la famille.....	29
Figure 4 : Illustration d'un centre de la petite enfance et de la famille et de ses unités satellites locales.....	38
Figure 5 : Illustration de l'unité satellite (unité d'accueil et de prestation) et de ses services locaux affiliés (offre continue de services).....	39

SOMMAIRE POUR LES CADRES

La Commission nationale des parents francophones a retenu les services de la firme Ronald Bisson et associé.e.s pour réaliser une étude sur la mise en œuvre des *centres de la petite enfance et de la famille* dans les communautés francophones en situation minoritaire. Conçue suivant les grandes lignes d'une étude de marché, notre étude décrit les divers éléments d'un système complet de distribution de services à la petite enfance et à la famille. L'analyse utilise une approche client qui place en priorité le libre choix des parents au cœur du système et la réponse aux besoins de l'enfant et de la famille. Nous n'abordons pas dans cette étude la stratégie globale du développement de la petite enfance, mais bien le concept de *centre de la petite enfance et de la famille* comme pierre angulaire d'une stratégie plus large en constante évolution.

Le besoin

L'épanouissement des communautés francophones en situation minoritaire est un pilier de la dualité linguistique au Canada. Le Gouvernement du Canada, sous le mandat du Très Honorable Brian Mulroney, a modifié la *Loi sur les langues officielles* en 1988 pour y inscrire cet objectif et depuis le gouvernement fédéral s'est engagé à prendre des mesures positives pour contribuer à l'épanouissement des communautés linguistiques en situation minoritaire (Partie VII de la LLO). Les Canadiennes et Canadiens reconnaissent la dualité linguistique comme élément clé de l'identité canadienne. Ils appuient les efforts du gouvernement fédéral en la matière, comme en témoigne un sondage d'Angus Reid Strategies publié en septembre 2007 : [Traduction] « Les Canadiennes et Canadiens d'expression anglaise valorisent le bilinguisme. Un nombre important (58 %) pensent que le Canada devrait continuer d'avoir deux langues officielles, et un pourcentage tout aussi important (56 %) estime que les parlants-anglais devraient connaître au moins un peu de français. De plus, un pourcentage très important (70 %) des parlants-anglais ont exprimé le désir d'être plus compétents en français. »

L'impact de trois générations sans écoles françaises sur le niveau d'alphabétisme au sein des communautés francophones en situation minoritaire est toujours présent : 25 % des francophones sont à un très faible niveau de capacité de lecture. Les communautés ont commencé à nouveau à faire des progrès importants grâce à l'éducation primaire, secondaire et postsecondaire dans leur langue. Le Gouvernement du Canada a joué un rôle crucial en investissant depuis plus de trente ans dans l'éducation dans la langue de la minorité. Son investissement se chiffre à 1,1 milliard de dollars entre 2005 et 2010. Cet investissement fédéral de 179 millions de dollars pour l'année 2005-06 a généré une contrepartie de 365 millions de dollars en investissements par les provinces. Comme tout bon investissement, il faut continuer d'en tirer profit en améliorant les mécanismes d'alimentation des écoles françaises dès la petite enfance.

Les communautés ont identifié le prochain maillon de la chaîne : soutenir directement la petite enfance et les parents, et outiller les communautés à les appuyer. Les études internationales et canadiennes démontrent l'importance des premières années de vie pour l'apprentissage, le comportement et la santé des enfants. Elles démontrent aussi que la vitalité linguistique, identitaire et culturelle des francophones est influencée par la prise de contact des parents et de leurs enfants avec les institutions des communautés en situation minoritaire dès la petite enfance. Les projets pilote et études de terrain réalisées depuis cinq ans sont concluants :

lorsque le parent inscrit son enfant dans un service à la petite enfance en français, l'inscription à l'école française suit.

Les données de Statistique Canada indiquent qu'en 2001, il y avait près de 40 700 familles comptant 71 745 enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans dans les communautés francophones en milieu minoritaire. De ces enfants, 7 300 vivent en famille monoparentale.

Selon notre estimation, 18 395 enfants d'ayants droits, soit 26 % de ce groupe d'âge, sont inscrits dans un service de garde réglementé (une garderie en établissement ou une prématernelle en milieu scolaire). À l'heure actuelle, il est impossible de chiffrer le nombre d'heures par semaine de services en établissement ou le nombre d'enfants inscrits dans des services de garde en milieu familial non-réglementés ou dans des structures informelles.

La réponse au besoin

Le centre de la petite enfance et de la famille répond au besoin de soutien direct à l'enfant, aux parents et à la communauté. Le modèle proposé part de l'énoncé de principe suivant :

Les familles ont accès à un large éventail de services intégrés de haute qualité qui couvrent leurs besoins allant de la période prénatale à l'âge de six ans. Ces services intégrés sont offerts de façon continue entre le foyer et les institutions et prennent en considération toutes les facettes du développement de l'enfant francophone en situation minoritaire.

Comme les choix des parents dès la naissance de leur enfant sont intimement liés à la pérennité et l'épanouissement des communautés francophones en milieu minoritaire, les communautés agissent pour influencer le choix des parents, tout en respectant leur liberté de choix.

Au cours des dernières années, les gouvernements fédéral et provinciaux ont investi dans des projets pilote et recherches sur le terrain. Le projet *Toronto First Duty* a servi à établir la stratégie *Meilleur départ* du gouvernement de l'Ontario; en Alberta, les *Parent Link Centres* seront établis à l'échelle de la province, dont trois répondant aux besoins de la communauté franco-albertaine; au Manitoba, les *Centres de la petite enfance et de la famille* ont fait l'objet d'une étude-terrain; au Nouveau-Brunswick, les treize *Centres de ressources familiales* entament le travail. Le modèle est bien éprouvé et son succès démontré. Mais l'étendue et la qualité des services en français restent à améliorer.

Une gamme complète de services en français destinés à la petite enfance et à la famille doit renforcer le développement de la petite enfance, l'apprentissage et les soins aux enfants; améliorer le soutien aux parents et aux familles; promouvoir la santé durant la grossesse, à la naissance et au cours de la petite enfance; et renforcer le soutien des communautés. Le centre de la petite enfance et de la famille (CPEF) et ses unités satellites locales assurent l'accueil et la prestation de services. Le CPEF offre des programmes et services intersectoriels, multidisciplinaires et intégrés axés sur les besoins multiples de l'enfant et de sa famille. Dans certains cas, le CPEF peut offrir directement ces services, mais dans la plupart des cas il en coordonne la livraison par des fournisseurs indépendants. Nous postulons que chaque centre de la petite enfance et de la famille travaillera avec environ 500 familles, ou 1 100 personnes.

Les CPEF emploieront un ratio de professionnels comparable à celui des médecins de famille et omnipraticiens (98 par 100 000 Canadiens).

Afin de desservir la totalité des enfants d'ayants droits des communautés francophones en situation minoritaire, selon notre estimation 85 centres de la petite enfance et de la famille seront nécessaires à l'échelle du Canada, assortis de 596 unités satellites locales qui seraient rattachées aux structures scolaires et communautaires existantes. L'offre active et continue de services inclurait notamment les services périnataux et de prévention en santé (services professionnels d'orthophonie, de soins infirmiers, d'ergothérapie, etc.), des services de garde en établissement, en milieu scolaire et en milieu familial, divers services à la famille (francisation, alphabétisation, activités culturelles, etc.), la liaison avec l'école prématernelle et maternelle, de même que des ressources parentales (joujouthèque, groupe de jeu, groupe d'entraide, etc.).

Les éléments du concept

L'approche client retenue permet d'intégrer les divers éléments qui composent le « marché » des services de développement de la petite enfance, notamment le libre choix du parent, les facteurs d'influence sur ce choix, les offres de services diversifiées et changeantes, les « forces du marché » en jeu dans les communautés en situation minoritaire dont les circonstances sont très variées. Il est clair qu'il ne s'agit pas d'un marché commercial, ni d'un marché contingenté et règlementé, ni d'un « monopole public ». En respectant toujours le choix du parent comme décideur en matière de services à la petite enfance et à la famille, les centres de la petite enfance et de la famille seront plus aptes à rester à l'affût des besoins.

Les fonctions d'arrimage et d'intégration, de travail de proximité (*outreach*) et de gestion des investissements pour l'implantation des CPEF et la livraison de programmes et services sur un territoire donné seront confiées à une entité provinciale, territoriale ou régionale. Le développement des ressources humaines francophones se ferait de concert avec un ensemble de partenaires institutionnels et communautaires, dont les institutions d'enseignement postsecondaire.

Le développement et le partage des connaissances seraient coordonné par l'organisme chargé de la gouvernance nationale. Au départ, des systèmes informatiques et procédures d'accueil et de gestion de cas (*intake and tracking systems*) standardisés et la création d'un portail permettraient de créer une information de gestion et d'évaluation. Une stratégie de recherche serait réalisée de concert avec les partenaires intéressés au développement de la petite enfance francophone s'attardant aux enjeux, meilleures pratiques, instruments de mesure de progrès des enfants et des familles, etc. Un réseau de chercheurs, de concert avec les CPEF, initierait et évaluerait des projets pilotes.

La gouvernance à tous les niveaux repose sur la légitimité du parent, principal responsable de l'épanouissement de l'enfant. Le dialogue avec les intervenants publics locaux, provinciaux et fédéraux doit être centré sur le besoin de l'enfant et le libre-choix du parent.

L'implantation et l'exploitation

Selon une étude récente, le Canada arrive bon dernier parmi les pays développés pour les dépenses en éducation préscolaire. Le rapport place le Canada tout au bas de la liste des

30 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui inclut la majeure partie de l'Europe, les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon et le Mexique. Le Canada consacre 0,25 pour cent de son produit intérieur brut aux programmes d'éducation préscolaire, alors que les autres pays développés y allouent jusqu'à 2 pour cent.

Selon l'un des auteurs, les programmes d'éducation et d'aide à la petite enfance forment une mosaïque disparate à travers le pays, qu'il faudrait organiser et coordonner de manière à ce que tous les parents et tuteurs y aient accès. Le rapport recommande la mise en place de carrefours communautaires offrant des activités, du soutien aux parents, des services sociaux et des services de garderie.

Un partenariat entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, municipaux sera requis pour la mise sur pied, au sein d'institutions communautaires existantes, de centres de la petite enfance et de la famille et des structures de coordination nécessaires. En vertu de l'article 43 de la *Loi sur les langues officielles*, « le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure [...] pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, et notamment à leur offrir des services provinciaux et municipaux en français et en anglais et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue. »

Les services à la petite enfance et à la famille en français constituent le prochain niveau de service à développer systématiquement. L'implantation et l'exploitation de centres de la petite enfance et de la famille varieront d'une province et territoire à l'autre, selon l'infrastructure déjà en place, le besoin de compléter un réseau existant ou d'établir un nouveau réseau. La prochaine étape est l'analyse des écarts entre ce qui existe et ce qui est nécessaire pour compléter la mise en œuvre des centres de la petite enfance et de la famille en partenariat avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et municipaux et les communautés elles-mêmes. L'investissement requis pour la mise en œuvre d'un système complet se chiffre à 27 millions de dollars en frais de démarrage et à 168 millions de dollars en frais d'exploitation annuels pour les 85 CPEF et les 596 unités satellites locales. Les investissements provinciaux déjà consentis pourraient représenter jusqu'à 50 % des sommes totales requises, lorsqu'on tient compte de la consolidation de certains services livrés en français dans certaines provinces et territoires. Il s'agirait éventuellement de compléter la mise en œuvre des centres de la petite enfance et de la famille et d'assurer la cohérence d'ensemble aux plans de la vision et des services.

Une coordination intergouvernementale et une participation communautaire seront nécessaires pour établir ces partenariats et répondre aux besoins des communautés francophones en situation minoritaire.

ENTRÉE EN MATIÈRE : LE MODÈLE ET SES FONDEMENTS

Un modèle de services en développement de la petite enfance francophone

Le modèle proposé et développé est celui du *centre de la petite enfance et de la famille*. Selon la province, l'appellation et la gamme de services changeront. Par exemple, le Cadre national en développement de la petite enfance utilise le terme *carrefour multiservices à la petite enfance et à la famille*, alors que le terme *centre de la petite enfance* décrit des réalités différentes en Ontario, au Québec et au Manitoba. En Ontario, ce sont de nouveaux centres de services intégrés pour toute la famille alors qu'au Québec, ce sont essentiellement des services de garde (avec l'intention d'inclure des services pour les parents et la famille). Le terme est également utilisé au Manitoba pour désigner une nouvelle initiative qui consiste en l'offre de services spécialisés pour les enfants dans les écoles françaises. La communauté fransaskoise utilise pour sa part le terme *centre d'appui à la famille et à l'enfance*, connu sous l'acronyme *CAFÉ*.

Le modèle proposé présente les caractéristiques suivantes :

- Il offre des programmes et services intersectoriels, multidisciplinaires et intégrés en français aux parents et aux enfants, de la période prénatale jusqu'à l'entrée formelle de l'enfant à l'école à l'âge de 6 ans.
- Il est rattaché aux structures scolaires et communautaires en francophonie.
- Il est axé sur les besoins multiples de l'enfant et de sa famille.
- Il cible le développement global de l'enfant francophone comme but premier, y compris les dimensions langue, culture et identité.
- Il favorise la création de liens entre les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux, de la justice, de l'économie et de la culture.
- Il favorise l'engagement des parents et leur participation dans tous les aspects de la planification, de la mise en œuvre et de la gouvernance des programmes.

Les avantages de ce modèle sont, notamment :

- une meilleure coordination des services et une utilisation plus efficace des ressources;
- un accès facile, dans un même milieu, à une grande variété de services en français dont la visibilité est augmentée;
- une réponse adaptée aux besoins et réalités de chacune des communautés francophones;
- des interventions offertes en français à deux niveaux : auprès de parents avant et au moment de la naissance d'un enfant, puis auprès de l'enfant et de sa famille par le biais des services en développement de la petite enfance et des ressources en établissement;
- une continuité dans les services pour l'enfant et ses parents tout au long de la petite enfance, ce qui permet de développer des relations enrichissantes et soutenues avec les intervenants;
- une appartenance renforcée de la famille à la collectivité;
- un recrutement plus facile des intervenants francophones et une réduction de l'isolement professionnel de ces intervenants;

- une place importante accordée aux parents dans tous les aspects de l'élaboration, de la mise en place et de la gestion des programmes;
- une augmentation et une meilleure rétention de la clientèle inscrite aux écoles de langue française.

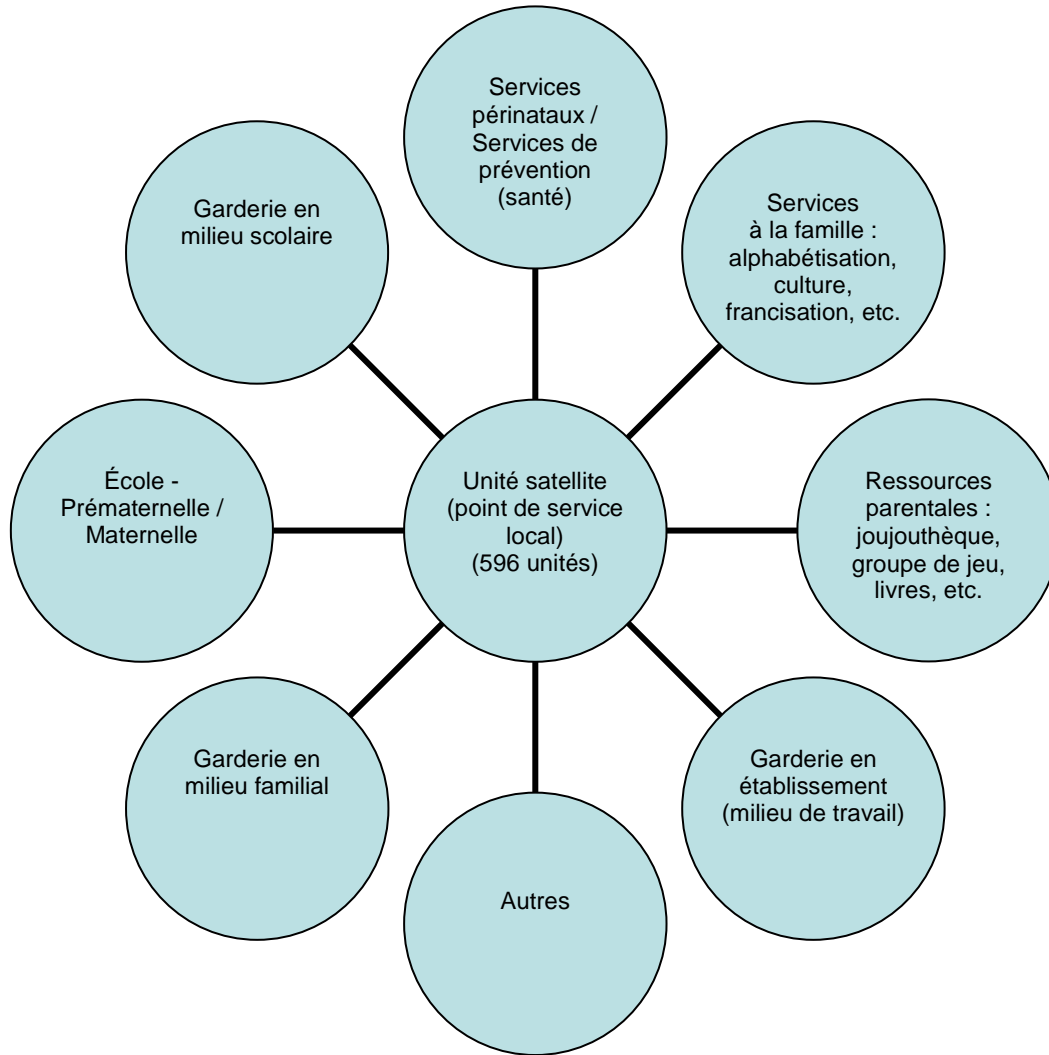
Ce n'est pas un service de garde ou une garderie...

Le centre de la petite enfance et de la famille peut inclure un service de garde; cependant, ce n'est pas sa mission première. Une multitude de services directs autonomes à la petite enfance et à la famille, notamment la garderie en milieu institutionnel, l'établissement d'éducation préscolaire et le service de garde parascolaire, sont en lien avec le CPEF et ses satellites locaux. Essentiellement, le CPEF a pour mandat d'offrir une gamme de services de promotion de la santé, d'intervention précoce, d'appui spécialisé, de prévention et d'accompagnement des parents.

Par contre, dans les provinces et territoires où les communautés sont moins nombreuses et les populations plus petites, le centre de la petite enfance et de la famille peut être à la fois un lieu de coordination de services et un lieu de livraison directe de services comparable à une garderie. Dans ce cas, la coordination et la livraison sont organisées au sein d'une même structure communautaire ou publique.

La figure suivante illustre la constellation de services liés à une unité satellite locale d'un centre de la petite enfance et de la famille. Chaque CPEF peut avoir de cinq à dix unités satellites locales, selon la province.

Figure 1 : Illustration du modèle d'une unité satellite d'un centre de la petite enfance et de la famille



Les fondements du modèle

La mesure de notre humanité correspond à la qualité de notre réponse aux besoins des enfants : les nourrir corps et âme, les accompagner dans la réalisation de leur plein potentiel, les protéger du danger. La famille et la communauté se mobilisent pour répondre à ces besoins de base et pour créer un environnement social et physique sécuritaire et enrichissant. Au Canada, les progrès sociaux ont été codifiés à travers notre histoire : les lois et les politiques publiques servent d'ancrage aux consensus sociaux sur l'éducation obligatoire, sur les conditions de travail et sur la protection de la jeunesse, notamment. La « primauté du droit » ne remplace pas un environnement familial et social dynamique et riche de soutien et d'amour, mais le principe de la primauté du droit fixe les points de repère de notre société et de nos institutions.

Un cadre juridique international et national

La *Convention relative aux droits de l'enfant*, adoptée par les Nations unies en 1989 et dont le Canada est signataire, a servi à fixer ces points de repère à l'échelle mondiale, dans des contextes sociaux et culturels très divergents. De par le monde, la *Convention* a permis de renouveler l'engagement des gouvernements envers les droits de l'enfant à partir d'un ensemble de principes directeurs :

- la non-discrimination;
- l'intérêt supérieur de l'enfant;
- le droit à la survie et au développement; et
- l'opinion de l'enfant.

La *Convention* énonce un large éventail de dispositions qui englobent :

- les droits et libertés civils;
- le milieu familial;
- la santé de base et le bien-être;
- l'éducation;
- les loisirs et les activités culturelles; et
- des mesures spéciales de protection.

Au Canada, la reconnaissance des droits de l'enfant a progressé rapidement au sein de nos cadres juridiques et réglementaires fédéraux et provinciaux. Notre société a une compréhension plus holistique des rôles et responsabilités qui incombent aux différents intervenants, notamment les parents et les familles, le système d'éducation, les services juridiques juvéniles et les intervenants sociaux. Certaines mesures inspirées de la *Convention* font maintenant partie intégrante de nos systèmes publics. C'est le cas des mesures de protection de l'intérêt de l'enfant en contact direct avec l'État, notamment l'ombudsman dans les sociétés d'aide à l'enfance, les procédures policières adaptées et le système judiciaire juvénile parallèle. Le cadre de mesures publiques visant le bien-être de l'enfant contient maintenant un grand ensemble d'interventions : la sécurité du revenu familial, le dépistage et l'intervention précoce, les services de garde subventionnés adaptés aux différences culturelles, ainsi de suite.

Il reste que la meilleure mesure de protection est toujours l'engagement individuel, institutionnel et collectif envers les droits de l'enfant, ancré dans les principes directeurs et dans les dispositions de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Entre autres, la *Convention relative aux droits de l'enfant* :

- souligne l'importance des parents, de la famille et de la communauté (articles 5 et 18);
- décrit le droit d'accès à l'éducation et aux services de santé pour tous les enfants dans le respect de la langue et de la culture de l'enfant et de sa famille (articles 23, 24, 28 et 29); et
- identifie le droit de jouir de sa culture et d'utiliser sa langue maternelle (article 30).

La reconnaissance des droits de l'enfant sur le plan linguistique et culturel, au sens de la *Convention*, évolue rapidement au Canada. Les communautés francophones en milieu minoritaire au Canada reconnaissent l'importance de la primauté du droit :

- La *Loi constitutionnelle de 1982*, par son article 23, a reconnu le rôle crucial de l'éducation des enfants francophones dans leur langue maternelle à l'échelle du pays. Depuis, la jurisprudence a commencé à définir les paramètres de la gestion de l'éducation publique en français et elle a reconnu l'importance primordiale des institutions publiques pour l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.
- La *Loi sur les langues officielles* de 1988, le principal instrument législatif fédéral, a articulé l'engagement du gouvernement du Canada à plusieurs égards : la dualité linguistique des institutions de la Couronne, la promotion des langues officielles dans la société canadienne et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Pour donner vie aux engagements pris par le Canada aux termes de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de la *Loi sur les langues officielles*, il est maintenant nécessaire de compléter la mise en place des services en développement de la petite enfance et des services à la famille.

Une vision partagée, des stratégies communes : un Cadre national de collaboration en développement de la petite enfance

Dans cet esprit des droits de l'enfant et de la pleine expression d'un idéal communautaire, la vision suivante est articulée :

L'enfant est accueilli dans une famille et une communauté qui l'accompagnent et qui créent pour lui des possibilités de se développer en français. Aimé, en santé et en sécurité, l'enfant vivra pleinement son enfance et son adolescence et deviendra un adulte accompli et engagé.

La *Table nationale sur le développement de la petite enfance francophone*¹, un mécanisme créé par les organismes nationaux et utilisant une approche intersectorielle en DPE, a élaboré un document intitulé *Une vision partagée, des stratégies communes : Un cadre national de collaboration en DPE*². Cette vision partagée du développement de la petite enfance francophone en contexte minoritaire rappelle que les enfants des communautés francophones, comme tous les enfants du Canada, ont des droits qui doivent être respectés et que ces droits touchent une grande variété de secteurs : l'enfant comme individu, sa famille, sa communauté, son identité culturelle, de même que les programmes et services dont il a besoin pour se développer pleinement. Les premières années de vie sont déterminantes pour l'apprentissage, le comportement et la santé; elles sont aussi d'une grande importance pour la vitalité linguistique, identitaire et culturelle des communautés francophones en contexte minoritaire.

L'importance des premières années de vie

- Le développement cérébral au cours de la petite enfance est rapide et impressionnant. C'est alors que le cerveau, avec ses millions de neurones, a le plus besoin de stimulation positive pour se développer pleinement.
- L'accompagnement des parents et la valorisation de leur rôle en tant que premiers éducateurs sont essentiels pour optimiser le développement de l'enfant.
- Des relations sociales stimulantes avec les parents favorisent le développement du jeune enfant.
- Le développement sain et harmonieux durant la petite enfance est un déterminant de la santé et du bien-être. C'est un facteur essentiel à l'épanouissement de chaque enfant.
- Des investissements durant la période de la petite enfance ont comme résultats une population en meilleure santé et une augmentation de la vitalité économique des communautés.

L'importance du développement de la petite enfance pour assurer la vitalité des communautés francophones

- Sur le plan de l'apprentissage de la langue, les trois premières années de vie sont d'une importance capitale parce qu'elles fixent la trajectoire de l'apprentissage la vie durant et déterminent largement la capacité d'apprendre d'autres langues.
- Au cours des premières années, l'identité francophone se forme autour de pratiques familiales.
- Les expériences vécues dans la famille, dans les services à la petite enfance et dans la communauté au cours de la petite enfance préparent l'enfant à l'entrée à l'école de langue française et à son accueil dans la communauté francophone.
- Les services de santé en français, particulièrement durant la périnatalité, permettent l'accueil des familles dans la communauté francophone.

¹ La *Table nationale* est composée de représentants des secteurs de l'éducation, de l'alphabétisation, du développement de la petite enfance, de la culture, de l'économie, de la santé et de la politique, ainsi que de regroupements de parents, de jeunes et d'aînés.

² Commission nationale des parents francophones, texte intégral disponible sur le web : http://cnpf.ca/index.cfm?Voir=sections_liste&Id=3295&M=632&Sequence_No=3295&Niveau=2&Repertoire_No=-1007459830.

- L'accès à un service intégré pour la petite enfance en lien avec l'école française est essentiel pour assurer un continuum de services à l'enfance et à la famille de la période de la grossesse jusqu'à l'entrée à l'école.
- Le choix de la langue parlée à la maison, dans la communauté et à l'école se fait dans les premiers mois suivant la naissance d'un enfant et même avant.
- Les contacts sociaux influencent la transmission de la langue et de la culture.

L'importance des programmes et services en français pour faciliter le développement optimal des jeunes enfants francophones vivant en contexte minoritaire

Ces programmes et services :

- placent l'enfant et ses droits au cœur du système;
- s'étendent depuis la période prénatale, tout au long de la petite enfance;
- répondent aux besoins de base et aux besoins particuliers de chaque enfant, des parents, des familles et des communautés;
- facilitent le développement physique, cognitif, émotionnel, social, spirituel, culturel, linguistique et identitaire de l'enfant;
- sont intégrés et accessibles dans des structures communautaires francophones telles que les écoles, les centres de services communautaires et les centres de la petite enfance et de la famille;
- sont offerts par des intervenants francophones qualifiés, valorisés et appuyés;
- s'appuient sur des recherches et des données probantes;
- priorisent l'engagement et la participation des parents dans la conception, l'élaboration et l'évaluation des programmes;
- bénéficient d'un financement public équitable, souple et soutenu.

Des stratégies communes

Les stratégies communes s'articulent autour de quatre pôles :

1. une planification intégrée;
2. le développement des ressources humaines francophones;
3. le développement et le partage des connaissances; et
4. la promotion du développement de la petite enfance et la prévention pendant la petite enfance.

Le premier pôle stratégique propose deux pratiques exemplaires pour la planification intégrée des programmes et services en développement de la petite enfance. La première décrit les composantes de plans de prestation de services en petite enfance francophone que les partenaires auraient intérêt à élaborer, dans chaque juridiction, aux niveaux local, régional, provincial ou national selon la réalité de leur milieu. Elle inclut aussi l'arrimage des plans d'action qui touchent le développement de la petite enfance élaborés par les secteurs de l'éducation et de la santé, à titre d'exemples. La seconde décrit les caractéristiques d'un modèle de services en développement de la petite enfance qui, à titre de pratique exemplaire reconnue, mérite l'attention des communautés francophones en contexte minoritaire.

Le pôle du développement des ressources humaines et celui du développement et du partage des connaissances proposent la mise en commun et le maillage de ressources sur les plans

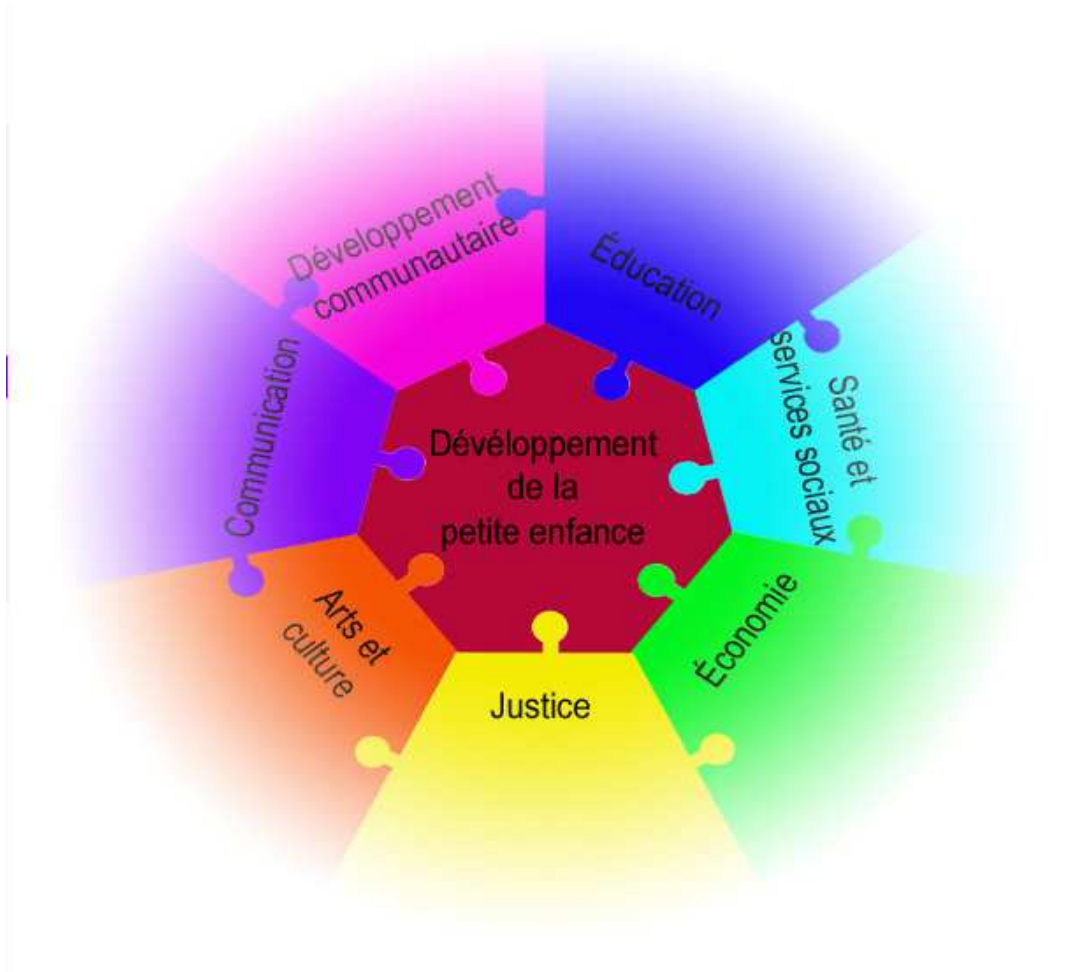
régional, provincial et national, sans toutefois entrer dans le détail des partenariats à venir avec les institutions du secteur postsecondaire en matière de formation professionnelle.

Le pôle de la promotion du développement de la petite enfance et de la prévention pendant la petite enfance propose des programmes et activités de promotion et d'éducation destinés aux parents et adaptés aux diverses réalités familiales, sociales et géographiques.

Le schéma ci-dessous illustre bien l'approche intersectorielle et le maillage des différents services autour d'un centre de la petite enfance et de la famille.

Figure 2 : Approche intersectorielle au développement de la petite enfance

Petite enfance (DPE) francophone et les secteurs de la communauté



INTRODUCTION ET PRÉSENTATION DU DOCUMENT

Le modèle proposé part de l'énoncé de principe suivant :

Les familles ont accès à un large éventail de services intégrés de haute qualité qui couvrent leurs besoins allant de la période prénatale à l'âge de 6 ans. Ces services intégrés sont offerts de façon continue entre le foyer et les institutions et prennent en considération toutes les facettes du développement de l'enfant francophone en situation minoritaire.

Ce document explore les dimensions organisationnelles du modèle et de la réponse aux besoins des familles. La perspective employée est donc celle des parents, principaux décideurs des choix touchant le développement de leurs jeunes enfants. La question posée à chaque niveau d'organisation est fondamentale : quelle valeur ajoutée ce niveau amène-t-il en réponse aux besoins des familles quant au développement de leurs enfants ? L'analyse systémique tentera d'illustrer la pyramide de services, partant du niveau local et montant jusqu'au niveau national.

Cette étude ne procède pas à une démonstration élaborée des besoins des familles en matière de développement de la petite enfance. Cette démonstration est déjà faite dans une série de documents produits par la Commission nationale des parents francophones (CNPF)³, identifiées dans la bibliographie, et dans quelques documents-sources regroupés dans le document de référence. Le développement de la petite enfance et la progression des besoins des familles, depuis les services périnataux destinés aux parents jusqu'à l'intégration scolaire de l'enfant, ont fait l'objet de nombreuses recherches⁴ et de longs dialogues de politique publique depuis une trentaine d'années. Le présent document s'attardera à la structuration des services, à leur gouvernance et à leurs coûts d'implantation et d'exploitation.

Le modèle est structuré à la manière d'un système de distribution de services à des clients. Il ne s'agit pas de réduire le rôle du parent à celui de simple client ou de consommateur d'un service privé ou public. Au contraire, le développement de la petite enfance est fondé sur l'engagement actif des parents, de la famille et de la communauté. Le dicton africain « Il faut un village pour élever un enfant » reste au cœur du modèle et des services à livrer.

Nous pourrions faire un parallèle avec le système de production et de distribution alimentaire : partout au Canada, en toute saison, les Canadiennes et Canadiens doivent se nourrir. Les producteurs agricoles fournissent les aliments aux industries de transformation qui confient leurs produits à des distributeurs et grossistes qui, à leur tour, vendent ces produits aux épiceries qui attirent les consommateurs en leur présentant une gamme de produits répondant à leurs besoins. Cette chaîne est efficace dans la mesure où les besoins du consommateur et les tendances du marché servent à définir la nature, la variété et la disponibilité des produits, le

³ Voir, entre autres, Commission nationale des parents francophones, *Le meilleur est... avenir ! La petite enfance dans les communautés francophones en milieu minoritaire au Canada : Une analyse transformative de la situation*, 2005.

⁴ Voir Mustard, F. et McCain, M., *Inverser la véritable fuite des cerveaux, Étude sur la petite enfance*, Gouvernement de l'Ontario, 1999.

prix acceptable, de même que le positionnement des divers intervenants par rapport aux autres maillons de la chaîne. Le processus est dynamique; il est en constante évolution.

Le centre de la petite enfance et de la famille, pour reprendre l'analogie, joue principalement le rôle de distributeur et de grossiste : il s'assure que chaque famille ait accès, sur tout le territoire et en tout temps, aux services nécessaires au développement en français de chaque enfant. Comme pour un système de distribution, notre analyse cherche à illustrer clairement la chaîne de valeur ajoutée. Chacun des maillons de cette chaîne contribue à réaliser un résultat fondamental : rendre un service aux parents-clients et maximiser l'impact de ce service sur l'enfant.

L'étude est divisée en trois sections principales :

1. Les caractéristiques des parents-clients
2. Une constellation de services en réponse aux besoins des parents et de leurs enfants âgés de 0 à 6 ans
3. Une planification intégrée : le *centre de la petite enfance et de la famille* et le cadre de planification de l'offre continue de services

Afin de ne pas alourdir le texte, divers éléments du contexte des politiques publiques et certains éléments de l'analyse de l'état actuel des services en développement de la petite enfance sont présentés dans un document de référence, notamment :

1. une analyse des rôles des partenaires en développement de la petite enfance dans le cadre du document *Une vision partagée, des stratégies communes : Un cadre national de collaboration en DPE*; la méthodologie utilisée pour élaborer le document; et une bibliographie de référence.
2. un survol du contexte programmatique du gouvernement fédéral en matière de santé et de développement social touchant la petite enfance;
3. un survol du contexte programmatique des gouvernements des provinces et territoires;
4. une synthèse de l'état des lieux par province et territoire publiée en 2004 et qui doit être mise à jour en 2008;
5. un survol de quelques mécanismes de gouvernance utilisés au Canada.

SECTION 1 - LES CARACTÉRISTIQUES DES PARENTS-CLIENTS

L'approche client retenue permet d'intégrer les divers éléments qui composent le « marché » des services en développement de la petite enfance, notamment le libre choix du parent, les facteurs d'influence sur ce choix, les offres de services diversifiées et changeantes et les « forces du marché » en jeu dans les communautés en situation minoritaire dont les circonstances sont très variées. Il est clair qu'il ne s'agit pas d'un marché commercial, ni d'un marché contingenté et réglementé, ni d'un « monopole public ». En respectant toujours le choix du parent comme décideur en matière de services à la petite enfance et à la famille, les centres multiservices seront plus aptes à rester à l'affût des besoins.

1.1. Le client-décideur

En matière de services à la petite enfance et à la famille, les parents ou le tuteur légal sont le « client-décideur ». L'enfant âgé de 0 à 6 ans est le bénéficiaire direct du service que choisissent ses parents ou son tuteur en fonction d'un ensemble de besoins qu'ils perçoivent. Ces besoins sont notamment les suivants :

- des renseignements sur la grossesse et le rôle parental, notamment des ateliers et des cours prénataux et postnataux sur le développement de l'enfant et l'acquisition d'habiletés parentales;
- une conscientisation aux enjeux de santé, notamment les effets du tabac et de la consommation d'alcool, l'allaitement maternel, la nutrition, etc.;
- l'accès aux services de santé, de dépistage et d'intervention précoce;
- l'accès aux services sociaux et de sécurité du revenu (congé de maternité, congé parental, soutien à la famille monoparentale, etc.);
- l'accès à des ressources d'appui communautaire et de partage parental;
- de l'information sur d'autres programmes d'apprentissage et de soins aux jeunes enfants offerts dans la communauté;
- le développement intellectuel et social de l'enfant et sa préparation à l'école (par l'éveil à la lecture, l'alphabétisation et la numératie, par exemple).

Au niveau individuel, divers facteurs pourront motiver le choix de service, notamment :

- la concordance des valeurs humaines et sociales et l'influence de la famille élargie;
- la qualité du service proposé;
- la flexibilité (c'est-à-dire les heures d'accès, l'agencement des autres services);
- la relation de confiance;
- la proximité;
- le coût pour l'utilisateur.

Selon le niveau d'éveil social des parents, un second ensemble de facteurs pourront influencer positivement ou négativement sur la décision de recourir à un service, notamment :

- la valorisation du patrimoine culturel et linguistique à transmettre à l'enfant;
- la conscience du statut *d'ayant droit* à l'éducation en français;

- les dynamiques linguistiques du couple et de l'entourage familial et communautaire, en particulier dans les couples exogames ou interlinguistiques;
- la compréhension des processus d'apprentissage linguistique et du développement intellectuel pendant la petite enfance.⁵

1.2. Les forces qui influencent le choix des parents

Comme la pérennité et l'épanouissement des communautés francophones en situation minoritaire sont intimement liés aux choix des parents dès la naissance de leur enfant, les communautés francophones ont décidé d'exercer une influence majeure sur ces choix. La notion de « valeur ajoutée » attribuable à la communauté en situation minoritaire tiendra compte des énergies à déployer pour faire concurrence aux pourvoyeurs dominant l'offre de services à la petite enfance et pour contrer les tendances « naturelles » du parent « consommateur ».

Il est clair que l'école française est un bénéficiaire direct de la fidélisation des parents dès le choix de services en petite enfance et qu'elle est un partenaire intéressé. Les études de positionnement « marketing » réalisées par les conseils scolaires francophones présentent une « intelligence de marché » utile.⁶

Plusieurs études ont été recensées dans le rapport intitulé *Ensembles de données nationales : Sources d'information sur la garde d'enfant au Canada*, publié en 2006 par Statistique Canada. Ces études explorent les diverses dimensions des facteurs individuels, familiaux et socio-économiques entourant la garde des enfants et le passage à l'école. Les études suivantes⁷ illustrent les éléments dynamiques du libre-choix parental :

Kohen, Hertzman et Willms (2002), qui ont utilisé les données de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) de 1994-1995 pour dégager des tendances relatives à la garde des enfants, ont constaté que les services de garde non réglementés à l'extérieur de la maison (14,5 %) constituaient le mode de garde auquel avaient le plus souvent recours les parents des enfants canadiens d'âge préscolaire (4 à 5 ans). Venaient ensuite les services de garde réglementés (12,2 %). Les habitudes dans ce domaine étaient caractérisées par le revenu du ménage, la monoparentalité et le nombre d'heures de garde. Les familles touchant le revenu moyen le plus élevé avaient recours à des services non réglementés, tandis que les familles touchant le revenu moyen le plus faible n'avaient recours à aucun service de garde ou avaient recours à une personne apparentée. Moins de 10 % des enfants confiés à une garderie non réglementée en milieu familial vivaient dans des familles monoparentales, et moins

⁵ Voir le concept de la « francité familio-scolaire » dans Landry, R., *Là où le nombre le justifie... IV - Libérer le potentiel caché de l'exogamie : profil démolinguistique des enfants des ayants droits francophones selon la structure familiale*, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, étude réalisée pour la Commission nationale des parents francophones, octobre 2003 (disponible au www.cnpf.ca, sous « Publications »).

⁶ Simbal en partenariat avec Sondages Ad Valorem, *Pour une étude de marché auprès des ayants droit*, mai 2005, et Productions ESPACE FRANCO, *Plan de communication pour une campagne nationale de promotion de l'école française*, juin 2005, Fédération nationale des conseils scolaires francophones (disponibles au <http://www.fncsf.ca/publications/>).

⁷ Tel que rapporté dans *Ensemble de données nationales : Sources d'information sur la garde des enfants au Canada*, Statistique Canada, juin 2006, no 11F0019MIF au catalogue, no 284, p. 15.

de 10 % des enfants placés en garderie non réglementée vivaient dans des familles monoparentales. En revanche, presque 25 % des enfants confiés à des services de garde réglementés vivaient dans des familles monoparentales. Cette situation est peut-être attribuable à l'accessibilité des subventions pour les familles admissibles. Toutefois, le type de services couverts par les subventions varie d'une province à l'autre. Le nombre d'heures le plus élevé, soit 26,2 heures en moyenne, sont passées dans des services réglementés. Viennent ensuite les services non réglementés, avec 24,4 heures.

Kohen, Lipps et Hertzman (2006) ont montré que la participation à des programmes préscolaires, distincts des programmes de garde d'enfants, varie selon le statut socioéconomique de la famille. Les auteurs ont constaté, à la suite de l'examen d'un échantillon d'enfants de 2 à 3 ans du premier cycle de l'ELNEJ, que la moitié des enfants participaient à une forme quelconque de programmes de garde d'enfants ou de programmes préscolaires, comme une garderie éducative ou un groupe de jeux. Trente pour cent de tous les enfants prenaient part à une certaine forme de programmes de garde d'enfants, tandis que 21 % participaient à une forme quelconque de programmes préscolaires. Dans l'ordre, on avait le plus souvent recours, pour les enfants de 2 à 3 ans, aux services de garde non réglementés en milieu familial, aux garderies éducatives, aux services de garde fournis par une personne apparentée et aux groupes de jeux. La garde par une personne non apparentée à la maison de l'enfant (gardienne ou bonne), par une garderie agréée, par une garderie agréée en milieu familial et les « autres » services de garde étaient moins souvent utilisés.

Il est clair que les pourcentages nationaux cités ci-haut, qui datent de 1994-1995, ne sont pas pertinents dans chaque communauté francophone en situation minoritaire. Par contre, ils permettent de comprendre la taille relative des diverses catégories de services de garde comme première mesure de l'éventail des services à la petite enfance et à la famille. Ce portrait des motivations, des influences et de la distribution des services sert de toile de fond à l'estimation de la taille du bassin de clients potentiels.

1.3. Estimation de la taille du bassin de clients potentiels

Une série d'analyses détaillées ont été réalisées à partir des données du recensement de 2001.⁸ Les données du recensement de 2006 seront publiées en décembre 2007 et amèneront la mise à jour des analyses en 2008. Nous savons, entre autres, que la situation de la communauté francophone de l'Alberta a beaucoup évolué depuis 2001, probablement en parallèle avec la tendance générale qui a vu la population provinciale grimper de 10,6 % entre 2001 et 2006. Les analyses présentent le nombre d'enfants d'ayants droits francophones et leur répartition selon diverses variables langagières, l'âge et la structure familiale. Outre les données par province et territoire, l'analyse par sous-division de recensement (SDR) permet des découpages de « marchés locaux » qui ont servi à la planification de services directs.

⁸ Landry, R., *Là où le nombre le justifie... IV - Libérer le potentiel caché de l'exogamie : profil démographique des enfants des ayants droits francophones selon la structure familiale*, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, étude réalisée pour la Commission nationale des parents francophones, octobre 2003.

Le tableau de synthèse suivant propose une estimation de la taille du bassin de clients potentiels par province et territoire sur la base des analyses citées ci-haut, de la moyenne nationale d'enfants par foyer pour les foyers ayant des enfants et deux parents (1,8 enfant par foyer) et de la moyenne nationale d'enfants par foyer pour les foyers ayant des enfants et un seul parent (1,5 enfant par foyer). Les familles monoparentales sont identifiées, puisque leurs besoins en services à la petite enfance sont vraisemblablement plus grands.

Les enfants âgés de 5 ans ont accès, à l'échelle du pays, à la maternelle en milieu scolaire (jardin d'enfants en Ontario). Quoique cette année de préparation préscolaire ne soit pas obligatoire, la plupart des parents se prévalent de ce service. Dès l'âge de 6 ans, les enfants sont inscrits à l'école primaire, obligatoire et universelle au Canada. C'est pourquoi nous nous attarderons surtout aux enfants âgés de 0 à 4 ans dans les données statistiques suivantes, reflétant la cohorte utilisée par Statistique Canada.

Ainsi, nous estimons qu'en 2001, il y avait près de 40 700 familles comptant 71 745 enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans.

Parmi celles-ci, il y avait près de 4 900 familles monoparentales comptant 7 300 enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans.

Tableau 1 : Nombre d'enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans et estimation du nombre de foyers d'ayants droits francophones ayant des enfants âgés de 0 à 4 ans (2001)

Province / territoire	A	B	C	D	E
		<i>A inclut B</i>	$= (A-B) / 1,8$	$= B / 1,5$	$= C + D$
	Nombre d'enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans	Nombre d'enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans vivant en famille monoparentale	Estimation du nombre de foyers d'ayants droits francophones ayant des enfants âgés de 0 à 4 ans vivant avec deux parents (1,8 enfant par foyer)	Estimation du nombre de foyers d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans vivant en famille monoparentale (1,5 enfant par foyer)	Estimation du nombre total de foyers d'ayants droits francophones ayant des enfants âgés de 0 à 4 ans
Terre-Neuve-et-Labrador	185	20	92	13	105
Île-du-Prince-Édouard	450	75	208	50	258
Nouvelle-Écosse	2 735	220	1 397	147	1 544
Nouveau-Brunswick	12 890	2 020	6 039	1 347	7 386
Ontario	39 265	3 820	19 692	2 547	22 238
Manitoba	3 795	310	1 936	207	2 143
Saskatchewan	1 360	95	703	63	766
Alberta	6 050	350	3 167	233	3 400
Colombie-Britannique	4 810	380	2 461	253	2 714
Yukon	80	0	44	0	44
Territoires du Nord-Ouest	95	10	47	7	54
Nunavut	30	0	17	0	17
TOTAL	71 745	7 300	35 803	4 867	40 669

1.4. Estimation de la taille du bassin de clientèle vivant en milieu métropolitain

Le tableau de synthèse suivant propose une estimation de la taille du bassin de clients potentiels vivant en milieu métropolitain, par province et territoire. Les données sont tirées des analyses précitées.

Tableau 2 : Estimation du nombre d'enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans vivant dans les zones métropolitaines de recensement sélectionnées (2001)

Province / territoire	A	B	C	D	E
	Villes / zones métropolitaines de recensement	Nombre d'enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans	Nombre d'enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans vivant dans les zones métropolitaines de recensement	= B / C Pourcentage du total du nombre d'enfants d'ayants droits âgés de 0 à 4 ans vivant dans les zones métropolitaines de recensement (colonne A)	Pourcentage de la population totale de la province vivant dans les zones métropolitaines de recensement (colonne A)
Terre-Neuve-et-Labrador	St. John's	185	50	27 %	34 %
Île-du-Prince-Édouard	Charlottetown	450	105	23 %	43 %
Nouvelle-Écosse	Halifax métropolitain	2 735	1 075	39 %	40 %
Nouveau-Brunswick	Moncton Saint-Jean	12 890	2 670	21 %	33 %
Ontario	Toronto (GTA) Sudbury Ottawa Windsor	39 265	14 810	38 %	52 %
Manitoba	Winnipeg	3 795	2 060	54 %	60 %
Saskatchewan	Regina Saskatoon	1 360	480	35 %	43 %
Alberta	Calgary Edmonton	6 050	2 815	47 %	72 %
Colombie-Britannique	Vancouver métropolitain Victoria métropolitain	4 810	2 575	54 %	69 %
TOTAL		71 745	26 640	37 %	76 %

Nous constatons dans ce tableau que 76 % de la population canadienne vit dans les zones métropolitaines de recensement sélectionnées, alors que seulement 37 % des enfants d'ayants droits francophones y vivent. La population francophone est dispersée dans de petits centres urbains et dans les régions rurales. Il s'agit d'un facteur critique à considérer dans la conception de la livraison de services à la petite enfance et à la famille.

SECTION 2 - UNE CONSTELLATION DE SERVICES EN RÉPONSE AUX BESOINS DES PARENTS ET DE LEURS ENFANTS ÂGÉS DE 0 À 6 ANS

Une constellation est composée d'une multitude d'étoiles que les observateurs du firmament avaient regroupées jadis en images évocatrices de lions, crabes et centaures aux pouvoirs divinatoires. Le fait d'imaginer une constellation à partir d'une multitude de points distants ressemble aux assemblages de services que doivent faire la plupart des parents : services de santé périnataux en préparation à l'arrivée du prochain enfant; service préscolaire à la garderie les lundis et mercredis pour la petite de 3 ans, puis gardiennage les mardis, jeudis et vendredis ainsi qu'un suivi avec un spécialiste une fois par semaine; maternelle pour le grand de 5 ans tous les matins de la semaine suivie du service de garde à l'école jusqu'à 17 h, avec l'alternance matin/après-midi à chaque semestre...

Chaque famille crée sa propre constellation de services à partir de ceux qui lui sont accessibles : le groupe de jeux, l'appui au parent qui choisit de rester à la maison, les services de santé, les services sociaux, la garde en milieu familial, la garderie en institution, les services scolaires ou parascolaires publics, ainsi de suite. L'offre de services à la petite enfance et à la famille est répartie parmi plusieurs fournisseurs qui ont tous développé leur expertise. Les choix parentaux sont conditionnés par l'offre de service du milieu et par les circonstances économiques, professionnelles et familiales des parents. Les permutations possibles sont innombrables, mais la simplification et la coordination des services offerts aux parents et à leurs enfants permettraient d'atteindre une meilleure efficacité.

Les centres de la petite enfance et de la famille renforcent et coordonnent les services existants et ne les remplacent pas. Là où il y a des écarts, les centres voient à développer de nouveaux services et à améliorer l'efficacité de l'offre dans sa globalité en s'assurant que chaque famille a accès, sur tout le territoire et en tout temps, aux services nécessaires au développement en français de chaque enfant. L'illustration suivante permet de visualiser la constellation de services éventuellement offerts par un CPEF.

Figure 3 : Illustration de la gamme de services offerts par un centre de la petite enfance et de la famille



2.1. Le cadre institutionnel des services à la petite enfance

Les tableaux suivants présentent un survol des programmes de garderies, de prématernelle et de maternelle, des centres de ressources préscolaires et des groupes de jeux. La terminologie varie d'une province à l'autre. Dans ce document, nous utilisons le terme *maternelle* pour les services offerts aux enfants âgés de 5 ans et celui de *prématernelle* pour les services offerts aux enfants âgés de 3 à 4 ans. L'Ontario est la seule province qui utilise une terminologie différente, soit le *jardin d'enfants* pour les 5 ans et la *maternelle* pour les 4 ans.

Tableau 3 : Typologie des services, des clientèles et du cadre institutionnel

Service à la petite enfance	Clientèle	Cadre institutionnel
Garderie	12 mois à 6 ans Les services de garde en milieu scolaire accueillent des enfants de plus de 6 ans	Les garderies peuvent être : - des établissements privés; - des coopératives de parents; - des organismes sans but lucratif. On retrouve des garderies en établissement et en milieu familial. Certaines garderies sont rattachées à la prématernelle et/ou sont situées dans l'école française. D'autres sont dans des centres communautaires. Des programmes de soutien financier pour les familles défavorisées sont offerts par les gouvernements provinciaux et territoriaux.
Prématornelle (en Ontario : maternelle pour les 4 ans)	3 et 4 ans Offert de 1 à 5 demi-journées par semaine, sauf en Ontario où c'est offert à temps plein pour les 4 ans	Les prématernelles peuvent être : - des établissements privés; - des coopératives de parents; - des organismes sans but lucratif. En Ontario, les prématernelles 4 ans sont intégrées au système scolaire et sont gérées et financées par les conseils scolaires. On retrouve les prématernelles dans les écoles françaises, dans les centres scolaires communautaires ou dans des endroits tout à fait séparés. Certaines offrent des programmes de francisation.
Maternelle (en Ontario : jardin d'enfants)	5 ans	Les gouvernements provinciaux financent la maternelle 5 ans à mi-temps ou à temps plein. Les maternelles sont intégrées au système scolaire et sont gérées par les conseils scolaires. À l'Île-du-Prince-Édouard, les maternelles sont gérées par des organismes communautaires, mais sont financées par le ministère de l'Éducation.
Centre de ressources préscolaires	Destinés aux parents et à leurs enfants d'âge préscolaire	Ces centres offrent un service de prêt de livres, de jeux et de matériel pédagogique à prix modique. Les parents utilisent les ressources à la maison pour animer l'apprentissage de leurs enfants. Ces centres sont généralement mis sur pied et gérés par les fédérations de parents.
Groupe de jeux ou « mini franco-fun »	Destinés aux enfants de 2 à 6 ans et à leurs parents	Un groupe de parents et d'enfants se retrouve pour jouer et parler en français durant quelques heures une fois par semaine. L'activité est organisée et financée par des parents ou par les fédérations de parents. Il y a parfois un animateur ou une animatrice.

2.2. Estimation du nombre et du type de programmes par province et territoire

Le tableau 4 qui suit présente l'estimation du nombre et du type de programmes offerts à la population francophone. Ces nombres sont estimés à partir des profils provinciaux et territoriaux⁹; ils ne représentent pas un dénombrement complet des services ou programmes. Les chiffres présentés aux colonnes A, B et C reflètent les services qui sont souvent institutionnels (en milieu de travail ou scolaire, garderies réglementées ou reliées aux réseaux communautaires, etc.). Le nombre de garderies en milieu familial (colonne D) est très difficile à estimer à l'heure actuelle, puisque les paramètres et la réglementation varient d'une juridiction à l'autre. Ce nombre pourrait varier de quelques milliers en Ontario à quelques dizaines dans les plus petites provinces et territoires.

Tableau 4 : Estimation du nombre de programmes par type de service, par province et territoire (2004)

Province / territoire	A	B	C	D
	<i>Type de programme</i>			
	Garderie en institution	Pré-maternelle	Maternelle	Garderie en milieu familial
Terre-Neuve-et-Labrador		5	5	inconnu
Île-du-Prince-Édouard	5	5	6	inconnu
Nouvelle-Écosse	6	14	19	1
Nouveau-Brunswick	58	18	113	33
Ontario	130	331 ¹	399	inconnu
Manitoba	10	18	23	70
Saskatchewan	3	12	12	inconnu
Alberta	3	24	30	inconnu
Colombie-Britannique	5	19	38	13
Yukon	1	1	1	inconnu
Territoires du Nord-Ouest	1	-	3	3
Nunavut	1	1	1	inconnu
TOTAL	223	448	649	120
Plusieurs autres programmes et services à l'enfance et à la famille ne sont pas dénombrés systématiquement, par exemple : garderies coopératives, groupes de jeux, programmes d'animation familiale de centres communautaires, services de garde parascolaire, pouponnières, programmes d'éveil à la lecture, cuisines communautaires et ateliers sur la nutrition, gardes de répit, programmes culturels parent-enfant.				
¹ Pour l'Ontario, l'estimation du nombre de prématernelles (4 ans) est fondée sur le nombre d'écoles primaires.				

⁹ Commission nationale des parents francophones, *Le meilleur est... avenir !*, idem, pp. 97-140

2.3. Estimation de la population desservie et du taux de pénétration du « marché » des services à la petite enfance en français

Le tableau 5 ci-dessous estime la population desservie et les taux de pénétration du marché primaire et du marché total théoriques des services à la petite enfance en français, par province et territoire. La population totale desservie est estimée à partir des profils provinciaux et territoriaux précités.

Tableau 5 : Estimation de la population desservie et du « taux de pénétration » du marché des enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans, par province et territoire (2004)

Province / territoire	A	B	C	C	E
				= C / B	= C / A
	Nombre d'enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans (2001)	Nombre d'enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans parlant français au moins régulièrement à la maison (2001)	Estimation de la population desservie (2004)	Pourcentage de la clientèle primaire desservie (colonne B)	Pourcentage de la clientèle totale desservie (colonne A)
Terre-Neuve-et-Labrador	185	95	24	25 %	13 %
Île-du-Prince-Édouard	450	195	153	78 %	34 %
Nouvelle-Écosse	2 735	1 325	636	47 %	23 %
Nouveau-Brunswick	12 890	10 670	1 838	17 %	14 %
Ontario	39 265	21 285	13 393	63 %	34 %
Manitoba	3 795	1 495	730	49 %	19 %
Saskatchewan	1 360	295	271	92 %	20 %
Alberta	6 050	2 005	490	24 %	8 %
Colombie-Britannique	4 810	1 450	741	51 %	15 %
Yukon	80	40	67	-	-
Territoires du Nord-Ouest	95	30	34	-	-
Nunavut	30	10	18	-	-
TOTAL	71 745	38 935	18 395	47 %	26 %

Ces chiffres ne représentent pas un dénombrement des inscriptions ou des équivalences à temps plein de places dans les services de garde. Les paramètres varient d'une juridiction à l'autre. La colonne C doit donc être employée à titre indicatif seulement pour établir un ordre de grandeur.

Les données de population desservie en comparaison avec le « marché primaire » des enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans parlant français au moins régulièrement à la maison, puis en comparaison avec le marché total des ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans, sont présentées uniquement à titre indicatif.

Ces chiffres sont tirés des tableaux de synthèse par province et territoire publiés en 2005 par la CNPF¹⁰. Ils permettent d'établir un ordre de grandeur relativement fiable lorsqu'il s'agit des services de garde en milieu institutionnel et des prématernelles (89 % de l'estimation de la clientèle totale desservie). Par contre, la taille de la clientèle des services informels est sous-estimée.

Compte tenu de la faiblesse des nombres et compte tenu de l'arrondissement au multiple de 5 le plus proche employé par Statistique Canada, nous ne reproduisons pas les pourcentages pour le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut.

Le but de cette étude n'est pas de planifier la livraison locale d'une gamme complète de services partant de la pouponnière jusqu'à la maternelle à temps partiel ou à temps plein, avec son gardiennage complémentaire ainsi que l'ensemble des autres services intégrés. Toutefois, les services de garde représentent l'élément clé parmi un éventail de services intégrés à la petite enfance et la famille et c'est en les dénombant que l'on peut le plus facilement cerner la taille actuelle du « marché ». Le tableau 3 de la section précédente a illustré la typologie des services de garde et d'appui à la préparation scolaire.

Les centres de la petite enfance et de la famille aident à développer des services de garde lorsque ceux-ci sont absents et ils complètent la gamme de services destinés aux parents et aux enfants.

Le tableau 6 qui suit présente les deux hypothèses de croissance du marché de 10 % et de 20 % de la population desservie. Il faut se rappeler que selon les données de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) de 1994-1995, seulement 12,2 % des enfants étaient inscrits dans des services de garde réglementés.

Quelques repères permettent de cerner la taille du marché en termes d'activité économique. Selon les données récentes, une place-enfant à temps plein coûterait entre 5 000 \$ et 7 000 \$ par année dépendamment du nombre d'heures de garde par semaine.¹¹

- Une augmentation de 10 % de la population desservie représenterait annuellement entre 9,1 millions et 12,7 millions de dollars de nouvelle activité économique en français dans les communautés.
- Une augmentation de 20 % de la population desservie représenterait annuellement entre 18,2 millions et 25,5 millions de dollars de nouvelle activité économique.
- Si la totalité des 53 549 enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans qui ne reçoivent pas de service de garde en français étaient inscrits, la nouvelle activité économique en français se chiffrerait entre 268 millions et 375 millions de dollars par année.

¹⁰ Commission nationale des parents francophones, *Le meilleur est... avenir !*, idem, pp. 97-140

¹¹ Childcare Resource and Research Unit.

Un niveau de pénétration de « marché » complet est évidemment impossible, puisque certains parents choisissent de rester à la maison et n'achètent pas de services de garde et puisque d'autres encore choisissent des services à temps partiel. De plus, il y aurait déplacement d'une certaine activité économique existante lorsque, par exemple, des parents transfèrent leur enfant inscrit présentement dans un service anglophone.

Tableau 6 : Projection d'une croissance de 10 % et de 20 % du taux de pénétration du marché des enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans, par province et territoire

Province / territoire	A	B	C	D	E
				= C x 10 %	= C x 20 %
	Nombre d'enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans (2001)	Nombre d'enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans parlant français au moins régulièrement à la maison (2001)	Estimation de la population desservie (2004)	Objectif : 10 % d'augmentation de la population desservie	Objectif : 20 % d'augmentation de la population desservie
Terre-Neuve-et-Labrador	185	95	24	2	5
Île-du-Prince-Édouard	450	195	153	15	31
Nouvelle-Écosse	2 735	1 325	636	64	127
Nouveau-Brunswick	12 890	10 670	1 838	184	368
Ontario	39 265	21 285	13 393	1 339	2 679
Manitoba	3 795	1 495	730	73	146
Saskatchewan	1 360	295	271	27	54
Alberta	6 050	2 005	490	49	98
Colombie-Britannique	4 810	1 450	741	74	148
Yukon	80	40	67	7	13
Territoires du Nord-Ouest	95	30	34	3	6
Nunavut	30	10	18	2	4
TOTAL	71 745	38 935	18 395	1 840	3 679

ÉVALUATION DES RESSOURCES REQUISES

Dans le document intitulé *Une vision partagée, des stratégies communes : Un cadre national de collaboration en DPE*¹², les quatre stratégies communes du cadre en développement de la petite enfance sont : une planification intégrée, le développement des ressources humaines francophones, le développement et le partage des connaissances, et la promotion et le développement de la petite enfance et la prévention pendant la petite enfance. La section qui suit explore les coûts des unités fonctionnelles en lien avec la stratégie:

Une planification intégrée : le *centre de la petite enfance et de la famille* et le cadre de planification de l'offre continue de services

La section qui suit présente une description des principaux éléments de l'unité fonctionnelle, relève quelques avantages, établit des hypothèses de travail et propose un cadre de planification des ressources. Viennent ensuite un budget type et une projection budgétaire estimant le coût total par province et territoire selon le nombre d'unités projetées.

¹² Commission nationale des parents francophones, texte intégral disponible sur le web : http://cnpf.ca/index.cfm?Voir=sections_liste&Id=3295&M=632&Sequence_No=3295&Niveau=2&Repertoire_No=-1007459830.

SECTION 3 - UNE PLANIFICATION INTÉGRÉE : LE CENTRE DE LA PETITE ENFANCE ET DE LA FAMILLE ET LE CADRE DE PLANIFICATION DE L'OFFRE CONTINUE DE SERVICES

Les principaux éléments d'une planification intégrée comprennent le modèle de *centre de la petite enfance et de la famille* et le cadre de planification de l'offre continue de services intégrés. Nous estimerons le nombre de centres de la petite enfance et de la famille et le nombre d'unités satellites locales qui s'y rattachent en postulant un niveau de service comparable aux services de médecins de famille et omnipraticiens. Nous développerons les éléments d'une programmation pour chacune de ces unités, puis nous estimerons les coûts de démarrage et les dépenses d'exploitation. Nous terminerons par une synthèse des coûts par province et territoire.

3.1. Estimation du nombre de centres de la petite enfance et de la famille et d'unités satellites locales requises pour desservir les francophones en situation minoritaire

Un *centre de la petite enfance et de la famille* (CPEF) est un endroit où les parents et les enfants âgés de 6 ans et moins et les personnes responsables d'enfants se rencontrent pour participer à des programmes et à des activités. Les parents peuvent également y obtenir les renseignements dont ils ont besoin concernant le développement de leurs enfants, de même qu'une gamme de services à l'appui de ce développement. Le modèle du CPEF est développé à la sous-section suivante.

Un examen des structures existantes permet d'observer une tendance qui consiste à mettre en place des unités principales (programmes et services complets et permanence des ressources) et des unités satellites (programmes et services plus ou moins permanents ou ambulants, selon les caractéristiques du marché) relevant d'une structure de coordination régionale.¹³

Afin d'établir un ordre de grandeur en matière de nombre de travailleurs dans les centres de la petite enfance et de la famille et dans les unités satellites, nous avons d'abord identifié les données concernant le nombre de professionnels de la santé et des services sociaux. Selon les données disponibles :

- il y avait 24 700 médecins de famille et omnipraticiens au Canada en 2005, soit 98 par 100 000 Canadiens;¹⁴
- en 2006, 1,44 million de personnes détenaient un emploi dans le domaine des soins de santé et de l'assistance sociale, soit 4 427 personnes par 100 000 Canadiens.¹⁵

¹³ Les 61 *Parent Link Centres* de l'Alberta, les 103 *centres de la petite enfance* de l'Ontario, et les 13 *centres de ressources familiales* du Nouveau-Brunswick sont des exemples de structures de coordination régionale.

¹⁴ Source : Association médicale canadienne, http://www.cma.ca/multimedia/CMA/Content/Images/Inside_cma/Statistics/14-FP_per_pop.pdf

¹⁵ Source : Statistique Canada, CANSIM, tableau 281-0024 et produit no 72-002-XIB au catalogue.

Pour établir notre postulat, avons utilisé le modèle de la santé, qui reflète un niveau de services et une fréquence d'utilisation semblables à celui des services à la petite enfance et à la famille. Nous postulons donc, pour les CPEF et leurs satellites, un ratio de 100 personnes employées par 100 000 Canadiens.

Nous ne pouvons pas simplement postuler une personne-ressource par école de langue française, puisque les enfants de parents ayants droits francophones ne sont pas encore en contact avec l'école durant la période de vie considérée.

Nous ne pouvons pas simplement postuler une moyenne par province et territoire, puisque les besoins varient énormément d'une juridiction à l'autre. À titre d'exemple, le nombre de médecins de famille et omnipraticiens par 100 000 Canadiens varie de 183 au Yukon à 85 en Ontario, alors que la moyenne nationale se situe à 98 médecins de famille et omnipraticiens par 100 000 Canadiens.

La figure 4 qui suit illustre le modèle de *centre de la petite enfance et de la famille* (CPEF) et les unités satellites locales qui assurent l'accueil et la prestation de services. La figure 5 illustre les services continus qui sont livrés par un ensemble de fournisseurs affiliés aux unités satellites.

Le tableau 7 propose ensuite une estimation de l'ampleur d'un réseau fondé sur le postulat du modèle de santé et sur le nombre estimé de points de services locaux.

Il y avait 71 745 enfants d'ayants droits francophones âgés de 0 à 4 ans en 2001 vivant au sein de 40 669 familles (Colonne A). Au total, leurs familles regroupaient près de 150 000 Canadiens, incluant parents et enfants.

Selon notre modèle, les CPEF et leurs unités satellites emploieront 1 490 personnes, soit un ratio de 100 par 100 000 Canadiens. Il est donc raisonnable de postuler qu'un CPEF travaille avec 500 familles, ou près de 1 100 personnes.

Nous estimons le nombre requis de CPEF à 85 (colonne B), incluant au moins un CPEF par province et territoire.

Le nombre d'unités d'accueil et de prestation de services (satellites) situés à l'intérieur des écoles primaires françaises se chiffre à 596 (colonne C). Parmi les fournisseurs de services situés dans des organismes communautaires, certains pourraient aussi être des unités d'accueil. Le ratio d'unités d'accueil satellites par CPEF dans les provinces plus peuplées varie de 4 satellites par centre en Alberta à 9 par centre en Ontario. (Colonne D)

Il n'est pas possible présentement d'évaluer le nombre de fournisseurs de services indépendants intégrés d'un CPEF, tels que les garderies en milieu familial, les services de garde informels, les services périnataux, de francisation, de santé, etc. Le détail des services existants, par province, est disponible, quoique l'estimation du nombre de fournisseurs est incomplète.

Figure 4 : Illustration d'un centre de la petite enfance et de la famille et de ses unités satellites locales

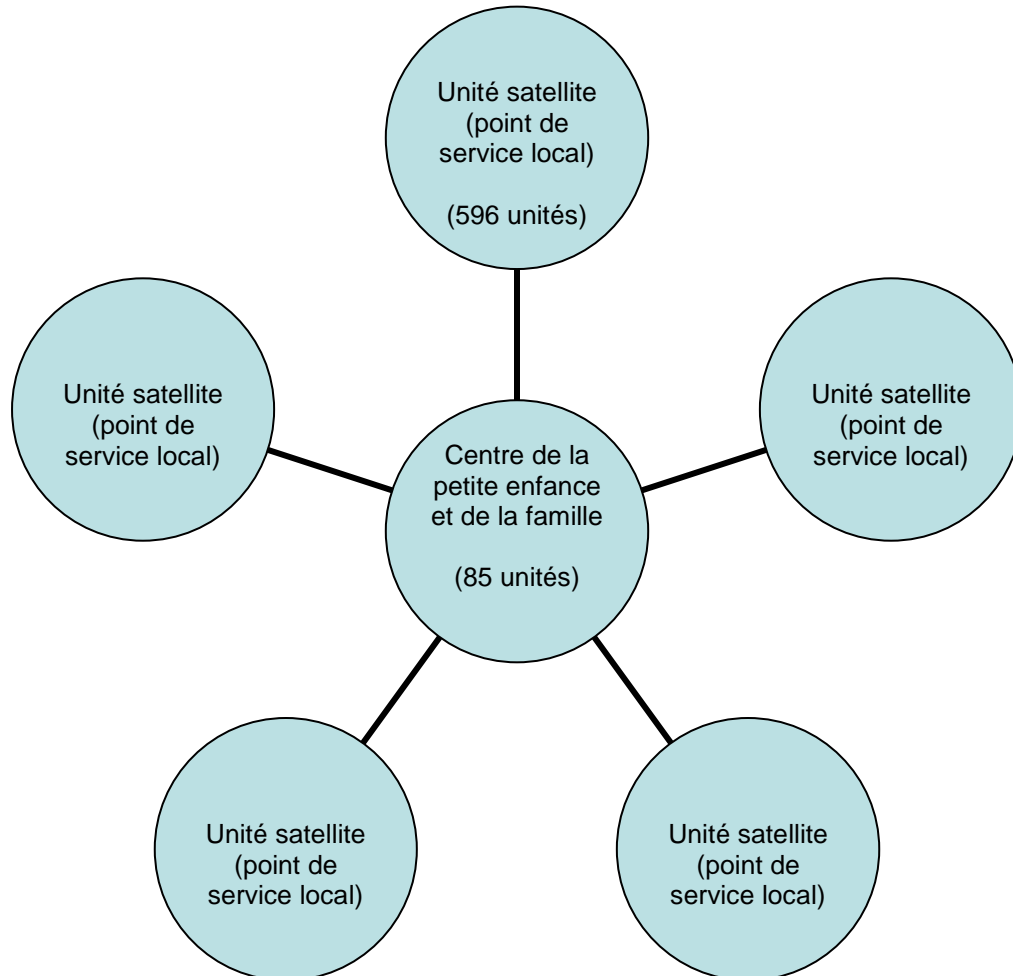


Figure 5 : Illustration de l'unité satellite (unité d'accueil et de prestation) et de ses services locaux affiliés (offre continue de services)

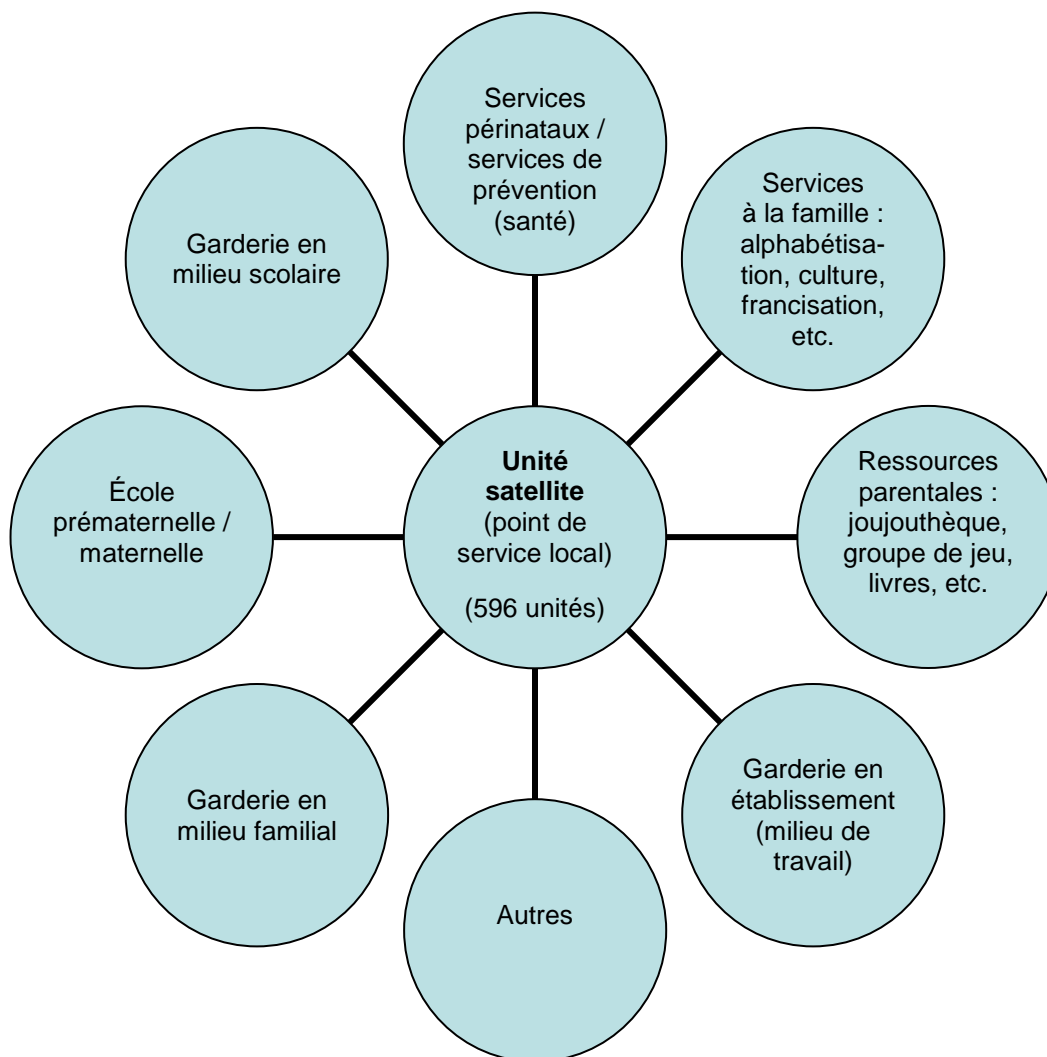


Tableau 7 : Estimation du nombre de foyers d'ayants droits francophones ayant des enfants âgés de 0 à 4 ans et estimation du nombre de CPEF et de points de services locaux par province et territoire

Province / territoire	A	B	C	D
	Estimation du nombre total de foyers d'ayants droits francophones ayant des enfants âgés de 0 à 4 ans	Estimation du nombre de CPEF requis	Nombre de points de services satellites locaux (écoles primaires françaises par province)	= C / B Ratio de satellites par CPEF
Terre-Neuve-et-Labrador	105	1	5	5/1
Île-du-Prince-Édouard	258	1	6	6/1
Nouvelle-Écosse	1 544	3	17	6/1
Nouveau-Brunswick	7 386	15	73	5/1
Ontario	22 238	44	399	9/1
Manitoba	2 143	4	23	6/1
Saskatchewan	766	2	12	6/1
Alberta	3 400	7	30	4/1
Colombie-Britannique	2 714	5	27	5/1
Yukon	44	1	1	-
Territoires du Nord-Ouest	54	1	2	2/1
Nunavut	17	1	1	-
TOTAL	40 669	85	596	7/1

Note : Il existe présentement une lacune dans les connaissances (*knowledge gap*) concernant le dénombrement des divers services intégrés aux centres de la petite enfance et de la famille. Plusieurs services intégrés aux centres de la petite enfance et de la famille ont été identifiés : garderies en milieu familial, garderies en milieu scolaire, services périnataux, services de garde informels, ateliers d'éveil en littératie, ateliers pour parents, groupes de jeux, joujouthèques, services de dépistage précoce, points d'accès aux services sociaux, services d'orthophonie, services de santé mentale, ateliers de santé-nutrition, etc. Ce relevé n'est pas exhaustif et ne permet pas d'apprécier la portée relative ou la nature des liens entre les services identifiés et les CPEF. Pour combler cette lacune dans les connaissances, il sera nécessaire de procéder à un dénombrement systématique de ces services au moyen d'une analyse complète de l'environnement.

3.2. Premier élément : Le modèle de service de *centre de la petite enfance et de la famille*

Le modèle proposé présente les caractéristiques suivantes :

- Il offre des programmes et services intersectoriels, multidisciplinaires et intégrés en français aux parents et aux enfants, de la période prénatale jusqu'à l'entrée formelle de l'enfant à l'école à l'âge de 6 ans.
- Il est rattaché aux structures scolaires et communautaires en francophonie.
- Il est axé sur les besoins multiples de l'enfant et de sa famille.
- Il cible le développement global de l'enfant francophone comme but premier, y compris les dimensions langue, culture et identité.
- Il favorise la création de liens entre les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux, de la justice, de l'économie et de la culture.
- Il favorise l'engagement des parents et leur participation dans tous les aspects de la planification, de la mise en œuvre et de la gouvernance des programmes.

Quelques avantages

Les avantages de ce modèle sont, notamment :

- une meilleure coordination des services et une utilisation plus efficace des ressources;
- un accès facile, dans un même milieu, à une grande variété de services en français dont la visibilité est augmentée;
- une réponse adaptée aux besoins et réalités de chacune des communautés francophones;
- des interventions offertes en français à deux niveaux : auprès de parents avant et au moment de la naissance d'un enfant, puis auprès de l'enfant et de sa famille par le biais des services en développement de la petite enfance et des ressources en établissement;
- une continuité dans les services pour l'enfant et ses parents tout au long de la petite enfance, ce qui permet de développer des relations enrichissantes et soutenues avec les intervenants;
- une appartenance renforcée de la famille à la collectivité;
- un recrutement plus facile des intervenants francophones et une réduction de l'isolement professionnel de ces intervenants;
- une place importante accordée aux parents dans tous les aspects de l'élaboration, de la mise en place et de la gestion des programmes;
- une augmentation et une meilleure rétention de la clientèle inscrite aux écoles de langue française.

Hypothèses

1. Chaque table des partenaires provinciaux et territoriaux, en collaboration avec les comités de parents et les autres partenaires locaux, conçoit la structure de prestation de services (nombre et lieu de points d'accès souhaitables) en se basant sur ses connaissances des marchés à desservir ainsi que des ressources institutionnelles et communautaires existantes.

2. Chaque table établit le contour (forme, envergure, etc.) de chaque unité d'accueil et de prestation de services.
3. Le choix des sites pour chaque unité d'accueil et de prestation de services tiendra compte des besoins d'arrimage et d'intégration que sous-tend le modèle de *centre de la petite enfance et de la famille*.
4. Dans la mesure du possible, on cherchera à situer les unités d'accueil et de prestation de services à l'intérieur d'infrastructures existantes comme les écoles primaires, les centres de santé et les centres communautaires francophones ou autres.

3.3. Deuxième élément : L'offre continue des programmes et services

Les coûts reliés à l'offre continue des programmes et services à la petite enfance et à la famille dépendront, en grande partie, de l'écart à combler en termes d'offre de programmes et de services pour les collectivités dans chacune des unités, et de certains coûts de maintien de programmes et services existants.

Il est essentiel de rappeler que le choix parental chez les francophones repose sur la disponibilité des services. Sans disponibilité, aucun choix n'est possible. La liste des programmes et des services s'inspire des quatre domaines d'action prioritaires de l'Entente sur le développement de la petite enfance. Quoique perfectible, cette liste sert de référence dans le milieu du développement de la petite enfance et des services aux familles. Elle vise uniquement à faciliter l'évaluation des coûts qui se rattachent à chacun des programmes et services; elle ne vise d'aucune façon à dicter les programmes et les services qui devraient se retrouver dans les plans d'action respectifs des communautés francophones dans chaque province et territoire.

Hypothèses

1. L'étendue et la nature des programmes et services qui seront offerts à travers chaque unité d'accueil et de prestation de services dépendront largement du profil du marché à desservir dans les différentes localités.
2. Chaque table des partenaires provinciaux et territoriaux, en collaboration avec les comités locaux ou régionaux, fait des choix concernant les programmes et services qui pourront se retrouver prioritairement dans les unités d'accueil et de prestation de services.
3. Chaque table, en collaboration avec les comités locaux ou régionaux, établit le niveau des programmes et des services pouvant être proposés et offerts dans chacun des marchés locaux en fonction de la taille, des caractéristiques et des besoins de ces marchés et selon les priorités des plans d'action.

La nature des programmes et services offerts

Les services d'accueil doivent être assurés durant des périodes accessibles aux futurs parents, aux parents et à leur famille. Pour chacune des unités d'accueil et de prestation, il faut établir le nombre d'heures de chaque service en fonction de ce qui convient le mieux aux familles et en tenant compte de la taille des marchés cibles (le nombre d'utilisateurs).

La gamme de services d'appui aux parents pourrait inclure, selon les besoins des marchés locaux :

- la formation en habilités parentales de base, notamment sous forme de cours, d'ateliers et de conférences et l'achat de matériel existant ou la production de matériel;
- l'offre active de programmes d'appui aux enfants et aux familles comme les haltes familiales, les groupes de jeux, l'alphabétisation familiale et le centre de ressources permanent ou ambulante;
- les programmes d'apprentissage pour les jeunes enfants, tels la prématernelle et le service de garde complémentaire;
- les programmes de dépistages des difficultés pouvant affecter l'enfant et les services d'orientation et d'appui, qui sont la porte d'entrée des parents vers un grand nombre de services à la famille, vers d'autres services spécialisés tels des services professionnels (orthophonie, services infirmiers, ergothérapie, etc.) et vers divers groupes de soutien;
- des services de garde et la création de places additionnelles en garderie en établissement ou en garderie familiale.

Il est à noter que l'on ne retrouve pas dans cette liste tous les programmes et services possibles pouvant être offerts par tous les prestataires. Les besoins et les particularités de chaque communauté doivent être pris en considération.

3.4. Budgets types pour une planification intégrée

Les budgets types suivants sont fondés sur les données financières de deux projets pilotes lancés par la communauté francophone de l'Alberta dans le cadre du programme *Parent Links*. Le programme *Toronto First Duty*, dans son rapport d'évaluation de la phase 1¹⁶, présente les coûts suivants pour cinq partenariats école-communauté offrant un guichet unique et des services intégrés aux parents et aux familles, pour un budget global de 5,1 millions de dollars sur trois ans :

- coûts de programme de 2,2 millions de dollars, sans compter le financement régulier des programmes existants tels le service de garde, les programmes d'appui familial, etc.;
- coûts de coordination de sites de 800 000 \$;
- coûts de gestion de projet de 500 000 \$;
- coûts de communication de 100 000 \$;
- coûts de recherche, de collecte de données et d'évaluation de programme de 1,5 million de dollars.

Les tableaux 8 et 9 plus bas présentent des budgets types pour un centre de la petite enfance et de la famille et pour une unité satellite locale. Les coûts de démarrage et les dépenses d'exploitation annuelle sont estimés.

¹⁶ Corter, C., Bertrand, J. et al., *Evidence-based Understanding of Integrated Foundations for Early Childhood*, Toronto First Duty, juin 2008, pp. 8-10, disponible au http://www.toronto.ca/firstduty/TFD_Summary_Report_June06.pdf

3.4.1. Budget type pour le centre de la petite enfance et de la famille

Les coûts de démarrage

L'investissement de démarrage pour un centre de la petite enfance et de la famille est estimé à 90 000 \$.

En général, les établissements seront aménagés au sein de structures communautaires existantes. L'hypothèse budgétaire ne prévoit aucune ressource pour de nouvelles immobilisations. Exceptionnellement, il pourrait être nécessaire de construire de nouveaux locaux. Les coûts estimés pour construire de nouveaux locaux sont ceux observés dans l'industrie. Un examen de certains projets de construction dans les dernières années situe les coûts de construction à environ 150 \$ par pied carré. La superficie d'un tel lieu dépendra du marché à desservir et du volume de ressources qu'il faudra y héberger, tant pour le CPEF que pour les unités satellites.

Le coût d'aménagement de locaux existants est estimé à 50 000 \$ pour un CPEF. Ce montant couvre la rénovation et la préparation des lieux (aire d'accueil, salles multifonctionnelles, salle de jeu, etc.). Le coût de l'ameublement et des équipements est estimé à 30 000 \$. Ce montant couvre les infrastructures informatiques, le matériel et les fournitures, de même que la mise en place d'un centre de ressources permanentes (ordinateurs d'accès public, jouets éducatifs, livres, documents audio et vidéo, guides ressources pour parents, personnes responsables, éducatrices, gardiennes, etc.). La permanence des ressources matérielles et éducatives présentes dans les unités d'accueil dépendra de la taille du marché et du modèle de prestation des services retenu. Dans certaines localités, il sera jugé préférable d'opter pour un modèle de ressources matérielles et éducatives ambulantes.

Les dépenses d'exploitation

Il est estimé que le fonctionnement d'un CPEF requiert près de 395 000 \$ d'investissement annuel. Le personnel permanent est composé de 3,0 équivalents temps plein (ETP), dont un coordonnateur et un préposé aux services à temps plein, de même qu'une personne affectée au secrétariat et à l'accueil et une autre à la conciergerie, toutes deux à temps partiel. Les frais de déplacement en région et pour la participation aux réseaux provinciaux et nationaux sont estimés à 18 000 \$. Le coût des programmes et services continus est estimé à 150 000 \$. Les programmes de dépistage des difficultés pouvant affecter le développement de l'enfant pourront, dans plusieurs cas, résulter d'un partenariat avec d'autres prestataires de services dans la communauté. Un minimum de ressources est prévu pour l'achat de services professionnels; on estime ce montant à 80 000 \$ (inclus dans les frais de programmes et de services). Les frais fixes de loyer et de renouvellement des équipements sont estimés à 48 000 \$.

Tableau 8 : Budget type pour un centre de la petite enfance et de la famille

Centre de la petite enfance et de la famille	Coût unitaire
Investissement de démarrage	90 000 \$
Améliorations locatives	50 000 \$
Ameublement et équipements de bureau	30 000 \$
Divers	10 000 \$
Dépenses d'exploitation	
Salaires et avantages sociaux	113 400 \$
<i>Coordonnateur</i>	50 000 \$
<i>Préposé aux services</i>	40 000 \$
<i>Avantages sociaux (26 %)</i>	23 400 \$
Frais de déplacement et de réunions	18 000 \$
<i>Déplacements en région</i>	10 000 \$
<i>Réunions</i>	8 000 \$
Programmes, support et professionnels	150 000 \$
<i>Programmes divers (petite enfance, famille, etc.)</i>	50 000 \$
<i>Support à la famille (matériel d'information, etc.)</i>	20 000 \$
<i>Professionnels (psycho-éducateur, psychologue, etc.)</i>	80 000 \$
Frais administratifs	60 000 \$
<i>Secrétariat</i>	20 000 \$
<i>Comptabilité-vérification</i>	10 000 \$
<i>Matériel de bureau</i>	10 000 \$
<i>Conciergerie</i>	15 000 \$
<i>Frais divers</i>	5 000 \$
Frais de location et de services publics	42 000 \$
<i>CPEF (bureau central)</i>	42 000 \$
Frais de formation du personnel	5 000 \$
Amortissement	6 000 \$
Total des dépenses d'exploitation	394 400 \$

3.4.2. Budget type pour l'offre continue de programmes et services par les unités satellites locales

Les coûts de démarrage

L'investissement de démarrage est estimé à 32 000 \$ par unité de service.

En général, les établissements seront aménagés au sein de structures communautaires existantes. L'hypothèse budgétaire ne prévoit aucune ressource pour de nouvelles immobilisations. Exceptionnellement, il pourrait être nécessaire de construire de nouveaux locaux. Les coûts estimés pour construire de nouveaux locaux sont ceux observés dans l'industrie. Un examen de certains projets de construction dans les dernières années situe les coûts de construction à environ 150 \$ par pied carré. La superficie d'un tel lieu dépendra du marché à desservir et du volume de ressources qu'il faudra y héberger, tant pour le CPEF que pour les unités satellites.

Le coût d'aménagement de locaux existants est estimé à 15 000 \$ par unité satellite. Ce montant couvre la rénovation et la préparation des lieux (aire d'accueil, salles multifonctionnelles, salle de jeu, etc.). Le coût de l'ameublement et des équipements est estimé à 12 000 \$. Ce montant couvre les infrastructures informatiques, le matériel et les fournitures, de même que la mise en place d'un centre de ressources permanentes (ordinateurs d'accès public, jouets éducatifs, livres, documents audio et vidéo, guides ressources pour parents, personnes responsables, éducatrices, gardiennes, etc.). La permanence des ressources matérielles et éducatives présentes dans les unités d'accueil dépendra de la taille du marché et du modèle de prestation des services retenu. Dans certaines localités, il sera jugé préférable d'opter pour un modèle de ressources matérielles et éducatives ambulantes.

Les dépenses d'exploitation

Il est estimé que le fonctionnement d'une unité satellite requiert près de 225 000 \$ d'investissement annuel. Le personnel permanent est composé de 2,5 équivalents temps plein (ETP), dont un coordonnateur et un préposé aux services à temps plein, de même qu'une personne affectée au secrétariat et à l'accueil et une autre à la conciergerie, toutes deux à temps partiel. Les frais de déplacement en région et pour la participation aux réseaux provinciaux et nationaux sont estimés à 15 000 \$. Le coût des programmes et services continus est estimé à 40 000 \$. Un budget de mesures incitatives de 12 000 \$ est prévu pour les petits fournisseurs indépendants de services, par exemple les responsables de garderies en milieu familial, pouvant servir à appuyer financièrement leur formation professionnelle ou leur participation aux réseaux formels. Les programmes de dépistage des difficultés pouvant affecter le développement de l'enfant pourront, dans plusieurs cas, résulter d'un partenariat avec d'autres prestataires de services dans la communauté. Un minimum de ressources est prévu pour l'achat de services professionnels; on estime ce montant à 20 000 \$ (inclus dans les frais de programmes et de services). Les frais fixes de loyer et de renouvellement des équipements sont estimés à 30 000 \$.

Aucune somme n'est prévue dans ce budget type pour l'offre de services de garde. Lorsque des services de garde sont mis en place par une unité satellite, ou même par un CPEF, la grande partie des frais pour les services de garde est normalement assumée par les parents. Toutefois, plusieurs gouvernements provinciaux et territoriaux ont des programmes en place

pour soutenir les opérations des garderies et sont susceptibles de revoir leur programme de places accréditées et subventionnées en fonction des nouveaux investissements provenant du Programme national d'apprentissage et de garde. La portion des coûts pour des services de garde réglementés qui serait assumée par les gouvernements dépend des programmes spécifiques de subventions et de contributions propres à chacune des juridictions.

Tableau 9 : Budget type pour une unité satellite locale d'un CPEF

Unité satellite locale d'un CPEF	Coût unitaire
Investissement de démarrage	32 000 \$
Améliorations locatives	15 000 \$
Ameublement et équipements de bureau	12 000 \$
Divers	5 000 \$
Dépenses d'exploitation	
Salaires et avantages sociaux	113 400 \$
<i>Coordonnateur</i>	50 000 \$
<i>Préposé aux services</i>	40 000 \$
<i>Avantages sociaux (26 %)</i>	23 400 \$
Frais de déplacement et de réunions	15 000 \$
<i>Déplacements en région</i>	10 000 \$
<i>Réunions</i>	5 000 \$
Programmes, support et professionnels	40 000 \$
<i>Programmes divers (petite enfance, famille, etc.)</i>	4 000 \$
<i>Support à la famille (matériel d'information, etc.)</i>	4 000 \$
<i>Professionnels (psycho-éducateur, psychologue, etc.)</i>	20 000 \$
<i>Mesures incitatives pour fournisseurs indépendants</i>	12 000 \$
Frais administratifs	22 000 \$
<i>Secrétariat</i>	5 000 \$
<i>Comptabilité-vérification</i>	1 000 \$
<i>Matériel de bureau</i>	5 000 \$
<i>Conciergerie</i>	8 000 \$
<i>Frais divers</i>	3 000 \$
Frais de location et de services publics	24 000 \$
<i>Centre satellite</i>	24 000 \$
Frais de formation du personnel	5 000 \$
Amortissement	6 000 \$
Total des dépenses d'exploitation	225 400 \$

3.5. Synthèse du budget estimé, par province et territoire, pour les centres de la petite enfance et de la famille et leurs unités satellites locales

En employant les estimations du nombre d'unités de service requises par province et territoire illustrés au tableau 7, une estimation du coût total de démarrage et d'exploitation est présentée aux tableaux 10 et 11 ci-après. Les investissements de démarrage pour les CPEF sont estimés à 7,65 millions de dollars et les dépenses annuelles d'exploitation sont estimées à 33,575 millions de dollars (voir tableau 10). Les investissements de démarrage pour les unités satellites locales sont estimés à 19 millions de dollars et les dépenses annuelles d'exploitation sont estimées à 134 millions de dollars (voir tableau 11).

Stratégie « Meilleur départ » en Ontario

La province de l'Ontario a initié la stratégie *Meilleur départ* depuis quelques années. Cette stratégie comporte, entre autres, la mise en place de 103 *centres de la petite enfance*, soit un centre dans chaque circonscription électorale provinciale. Ces nouveaux centres sont les équivalents des *centres de la petite enfance et de la famille* proposés dans ce document. À ce jour, nous ne savons pas combien de centres ont été mis sur pied; nous ne connaissons pas la disponibilité et la qualité des services livrés en vertu de la *Loi sur les services en français de l'Ontario* (Loi 8, 1989) ni le pourcentage de la population desservie en français. Lors de la mise en œuvre de l'initiative de la CNPF, il faudra procéder à une étude opérationnelle plus détaillée pour l'Ontario.

Tableau 10 : Synthèse du budget estimé, par province et territoire, pour les CPEF

Province / territoire	Centres de la petite enfance et de la famille		
	Estimation du nombre de CPEF	Investissement de démarrage	Dépenses annuelles d'exploitation
Coût par unité		90 000 \$	395 000 \$
Terre-Neuve-et-Labrador	1	90 000 \$	395 000 \$
Île-du-Prince-Édouard	1	90 000 \$	395 000 \$
Nouvelle-Écosse	3	270 000 \$	1 185 000 \$
Nouveau-Brunswick	15	1 350 000 \$	5 925 000 \$
Ontario	44	3 960 000 \$	17 380 000 \$
Manitoba	4	360 000 \$	1 580 000 \$
Saskatchewan	2	180 000 \$	790 000 \$
Alberta	7	630 000 \$	2 765 000 \$
Colombie-Britannique	5	450 000 \$	1 975 000 \$
Yukon	1	90 000 \$	395 000 \$
Territoires du Nord-Ouest	1	90 000 \$	395 000 \$
Nunavut	1	90 000 \$	395 000 \$
TOTAL	85	7 650 000 \$	33 575 000 \$

Tableau 11 : Synthèse du budget estimé, par province et territoire, pour les unités satellites locales

Province / territoire	Unités satellites locales		
	Estimation du nombre de satellites	Investissement de démarrage	Dépenses annuelles d'exploitation
<i>Coût par unité</i>		32 000 \$	225 000 \$
Terre-Neuve-et-Labrador	5	160 000 \$	1 125 000 \$
Île-du-Prince-Édouard	6	192 000 \$	1 350 000 \$
Nouvelle-Écosse	17	544 000 \$	3 825 000 \$
Nouveau-Brunswick	73	2 336 000 \$	16 425 000 \$
Ontario	399	12 768 000 \$	89 775 000 \$
Manitoba	23	736 000 \$	5 175 000 \$
Saskatchewan	12	384 000 \$	2 700 000 \$
Alberta	30	960 000 \$	6 750 000 \$
Colombie-Britannique	27	864 000 \$	6 075 000 \$
Yukon	1	32 000 \$	225 000 \$
Territoires du Nord-Ouest	2	64 000 \$	450 000 \$
Nunavut	1	32 000 \$	225 000 \$
TOTAL	596	19 072 000 \$	134 100 000 \$

3.6. L'implantation et l'exploitation

Selon une étude récente, le Canada arrive bon dernier parmi les pays développés pour les dépenses en éducation préscolaire. Le rapport place le Canada tout au bas de la liste des 30 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui inclut la majeure partie de l'Europe, les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon et le Mexique. Le Canada consacre 0,25 pour cent de son produit intérieur brut aux programmes d'éducation préscolaire, alors que les autres pays développés y allouent jusqu'à 2 pour cent.¹⁷

Selon l'un des auteurs, les programmes d'éducation et d'aide à la petite enfance forment une mosaïque disparate à travers le pays, qu'il faudrait organiser et coordonner de manière à ce que tous les parents et tuteurs y aient accès. Le rapport recommande la mise en place de carrefours communautaires offrant des activités, du soutien aux parents, des services sociaux et des services de garderie.

Un partenariat entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, municipaux sera requis pour la mise sur pied, au sein d'institutions communautaires existantes, de centres de la petite enfance et de la famille et des structures de coordination nécessaires. En vertu de l'article 43 de la *Loi sur les langues officielles*, « le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure [...] pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, et notamment à leur offrir des services provinciaux et municipaux en français et en anglais et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue. »

Les services à la petite enfance et à la famille en français constituent le prochain niveau de service à développer systématiquement. L'implantation et l'exploitation de centres de la petite enfance et de la famille varieront d'une province et territoire à l'autre, selon l'infrastructure déjà en place, le besoin de compléter un réseau existant ou d'établir un nouveau réseau. La prochaine étape est l'analyse des écarts entre ce qui existe et ce qui est nécessaire pour compléter la mise en œuvre des centres de la petite enfance et de la famille en partenariat avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et municipaux et les communautés elles-mêmes. L'investissement requis pour la mise en œuvre d'un système complet se chiffre à 27 millions de dollars en frais de démarrage et à 168 millions de dollars en frais d'exploitation annuels pour les 85 CPEF et les 596 unités satellites locales. Les investissements provinciaux déjà consentis pourraient représenter jusqu'à 50 % des sommes totales requises, lorsqu'on tient compte de la consolidation de certains services livrés en français dans certaines provinces et territoires. Il s'agirait éventuellement de compléter la mise en œuvre des centres de la petite enfance et de la famille et d'assurer la cohérence d'ensemble aux plans de la vision et des services.

Une coordination intergouvernementale et une participation communautaire seront nécessaires pour établir ces partenariats et répondre aux besoins des communautés francophones en situation minoritaire.

¹⁷ Shanker, S., *The Early Years Study 2 : Putting Science into Action*, Council for Early Child Development, mars 2007 (disponible au <http://www.councilcd.ca/cecd/home.nsf/pages/EYS2>).