



NOVEMBRE
2022

Processus d'engagement sur la loi
fédérale pour l'apprentissage et la
garde des jeunes enfants :

RAPPORT « CE QUE NOUS AVONS ENTENDU »



Emploi et
Développement social Canada

Employment and
Social Development Canada

Canada

**Processus d'engagement sur la loi fédérale pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants :
Rapport « Ce que nous avons entendu »**

Les formats en gros caractères, braille, MP3 (audio), texte électronique, et DAISY sont disponibles sur demande en [commandant en ligne](#) ou en composant le 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Si vous utilisez un télécriteur (ATS), composez le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, 2022

Pour des renseignements sur les droits de reproduction : droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca

PDF

No de cat. Em12-94/2022E-PDF

ISBN 978-0-660-44857-2

Table des matières

Liste des abréviations	3
Aperçu	2
Objectifs et méthodes du processus d'engagement avant le dépôt du projet de loi	4
Ce que nous avons entendu : Points de vue des gouvernements et organisations autochtones	4
Engagement envers la réconciliation et le respect des droits autochtones et des droits issus de traités (l'article 35 de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i>)	4
Élaboration conjointe.....	4
Principes à inscrire dans la loi clairement définis	4
Financement durable à long terme.....	5
Services de garde et importance des langues, des cultures et des connaissances autochtones	5
Rapports réguliers et solides.....	5
Ce que nous avons entendu : Points de vue des provinces et des territoires.....	5
Respecter les compétences provinciales et territoriales	6
Engagement financier à long terme	6
Flexibilité et choix.....	6
Révision périodique de la loi	6
Ce que nous avons entendu : Points de vue des experts et des intervenants.....	7
Précisions sur les conditions imposées aux provinces et aux territoires pour le financement fédéral.....	8
Principes à inscrire dans la loi clairement définis	8
La loi doit inclure un engagement à présenter des rapports publics	8
Adoption d'une approche sur les droits de l'enfant pour la loi	8
Financement fédéral durable à long terme.....	9
Conclusion.....	9

Liste des abréviations

AGJE

Apprentissage et garde des jeunes enfants

AGJEA

Apprentissage et garde des jeunes enfants autochtones

EDSC

Emploi et Développement social Canada

DNUDPA ou la Déclaration

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Aperçu

Le gouvernement du Canada s'est engagé à travailler avec les partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones pour créer un système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) à l'échelle du Canada. Il permettra à toutes les familles d'avoir accès à des services d'AGJE abordables, flexibles, inclusifs et de grande qualité, peu importe leur lieu de résidence. Cette vision s'inspire des principes du Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants¹ fédéral-provincial-territorial et du Cadre d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones (AGJEA). À la suite d'un processus d'engagement exhaustif, le cadre autochtone de l'AGJE, élaboré conjointement, a été approuvé par le gouvernement du Canada, l'Assemblée des Premières Nations, l'Inuit Tapiriit Kanatami et le Ralliement national des Métis.²

Afin de soutenir davantage un engagement fédéral durable et d'inscrire dans la loi les principes d'un système de garde d'enfants à l'échelle du Canada, le gouvernement du Canada s'est engagé, dans son budget de 2021, à déposer un projet de loi fédérale sur l'AGJE. Dans son budget de 2021, le gouvernement s'est aussi engagé à consulter avec les intervenants et les partenaires provinciaux, territoriaux et autochtones avant de déposer le projet de loi. Cet engagement à déposer un projet de loi a été réitéré dans la lettre de mandat de Karina Gould, ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social, en décembre 2021.

¹ Bien que le gouvernement du Québec appuie les principes généraux du Cadre multilatéral d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, il n'adhère pas au Cadre, car il entend préserver sa seule responsabilité dans ce domaine.

² Le Cadre d'AGJE définit une vision commune, des principes et une voie à suivre pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants autochtones - un Canada où tous les enfants autochtones ont la possibilité de bénéficier de programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants de grande qualité et ancrés dans leur culture. En outre, il prévoit un engagement à collaborer, par le biais de partenariats réels avec les peuples autochtones, afin de permettre la mise en place de programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants dirigés par des Autochtones pour leurs enfants et leurs familles.

Une loi fédérale dans ce domaine respecterait les compétences provinciales/territoriales et des Autochtones, y compris le droit des Premières Nations, des Inuits et des Métis à l'autodétermination dans le contrôle et la mise en œuvre de services et programmes d'AGJE qui reflètent leurs besoins, leurs priorités et leurs aspirations. En même temps, le gouvernement fédéral a un rôle à jouer dans l'établissement de principes directeurs fédéraux pour l'AGJE, ainsi que dans le versement d'un soutien financier. La loi sur l'AGJE s'appuierait sur les Cadres multilatéral et autochtone d'AGJE et les accords bilatéraux connexes avec les provinces et territoires. La loi sur l'AGJE aurait plutôt pour but de s'appuyer sur les progrès réalisés, de soutenir davantage les objectifs établis conjointement et de faciliter une collaboration et des réalisations de façon continue, y compris par des approches fondées sur la particularité des collectivités détenant des droits avec les partenaires autochtones.

À la suite de l'engagement pris dans le budget de 2021 visant à déposer un projet de loi sur l'AGJE, la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones a reçu la sanction royale et est entrée en vigueur au Canada le 21 juin 2021. Avec l'adoption de cette loi, le gouvernement fédéral dispose de 2 ans pour élaborer un plan d'action avec les peuples autochtones afin d'atteindre les objectifs de la Déclaration.

Objectifs et méthodes du processus d'engagement avant le dépôt du projet de loi

De janvier à mars 2022, Emploi et Développement social Canada (EDSC) a entrepris un processus d'engagement auprès :

- d'environ 50 gouvernements et organisations autochtones, y compris des dirigeants des Premières Nations, des Inuits et de la Nation Métisse, des signataires de traités modernes et d'ententes sur l'autonomie gouvernementale ainsi que des organisations autochtones nationales et régionales;
- des gouvernements provinciaux et territoriaux;
- de près de 70 experts et organisations d'intervenants nationaux ou régionaux en matière d'AGJE.

Un guide de discussion a été envoyé à tous les participants. Celui-ci contenait les questions suivantes :

- Que voudriez-vous que le gouvernement prenne en compte lorsqu'il inclura les principes fédéraux fondamentaux dans la loi?
- Selon vous, que faut-il inclure dans la loi pour soutenir un engagement fédéral durable dans cet investissement transformateur et générationnel?
- Selon vous, quels mécanismes devraient être inclus dans la loi pour renforcer la reddition de comptes fédérale?

Au total, EDSC a reçu 33 observations écrites. Le 8 mars 2022, le Forum des politiques publiques a organisé une table ronde au nom d'EDSC avec 18 experts et intervenants dans le domaine de l'AGJE pour obtenir d'autres commentaires sur le projet de loi fédérale sur l'AGJE.

Ce document fournit un résumé des commentaires distincts reçus des gouvernements et organisations des Premières Nations, des Inuits et des Métis, des organisations autochtones urbaines et des organisations de femmes, des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que d'autres intervenants et experts. Il met en lumière les principaux thèmes abordés au cours de ce processus d'engagement. Il convient de noter qu'en plus des commentaires spécifiques résumés ci-dessous, les gouvernements provinciaux/territoriaux, ainsi que plusieurs gouvernements et organisations autochtones et experts/intervenants ont déclaré qu'ils ont estimé que ce processus d'engagement sur la législation était limité en termes de portée et d'échéances.

Ce que nous avons entendu : Points de vue des gouvernements et organisations autochtones

Voici les principaux thèmes soulevés par les gouvernements et organisations autochtones.

Engagement envers la réconciliation et le respect des droits autochtones et des droits issus de traités (l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*)

Il ressort des réponses que les populations et les communautés autochtones ont un besoin criant de services d'AGJE de qualité, appropriés et adaptés sur le plan culturel. Un certain nombre de réponses autochtones soulignent l'importance de s'assurer que la loi proposée sur l'AGJE respecte le droit à l'autodétermination. Ceci inclut le droit de contrôler la conception, la mise en œuvre et l'administration d'un système d'AGJEA qui reflète leurs besoins, priorités et aspirations uniques, tels qu'identifiés dans le Cadre élaboré conjointement. En outre, les réponses suggèrent que la loi devrait être conforme à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, conformément à l'article 5 de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Conformément à ces engagements, certains gouvernements autochtones ont affirmé l'importance de participer aux discussions avec les provinces et les territoires sur les ententes en matière de garde d'enfants.

Élaboration conjointe

Quelques réponses autochtones ont suggéré que le processus d'élaboration de la loi devrait être plus transparent. Ils ont proposé que le gouvernement fédéral envisage une approche collaborative d'élaboration conjointe avec des consultations régulières et continues.

Principes à inscrire dans la loi clairement définis

Certaines réponses autochtones ont souligné que les principes fédéraux fondamentaux ne doivent pas avoir préséance sur les principes établis dans le Cadre d'AGJEA. Une définition de l'AGJE à l'échelle du Canada et des normes de pratique pour assurer l'uniformité entre les administrations ont également été recommandées.

Financement durable à long terme

Quelques réponses autochtones ont noté qu'un financement prévisible, à long terme et soutenu est nécessaire pour soutenir l'AGJEA, et devrait être reflété dans la loi.

Services de garde et importance des langues, des cultures et des connaissances autochtones

La plupart des réponses autochtones ont insisté sur le fait que l'accès à des services d'AGJEA adaptés sur le plan culturel est primordial chez les jeunes enfants. Nombreuses des réponses reçues expriment que le fait de promouvoir un fort sentiment d'identité culturelle à un jeune âge permettra d'atténuer les effets négatifs des problèmes socioéconomiques et sanitaires auxquels sont confrontés les peuples autochtones. La majorité des réponses indiquent que les peuples autochtones doivent être au premier plan de la conception et de la réalisation des services d'AGJE. Selon eux, cette approche est importante pour aider à maintenir les langues autochtones dans l'enseignement et les services de garde, et permettre une variété de moyens pour transférer la culture et les connaissances.

En outre, plusieurs ont souligné dans leurs réponses l'importance de l'apprentissage intergénérationnel avec la famille étant le premier enseignant de l'enfant, et donc ils souhaitent que les expériences des familles soient prises en compte dans la création d'une communauté holistique d'AGJE.

Rapports réguliers et solides

Certaines réponses autochtones ont indiqué que l'établissement de rapports publics réguliers et solides est une mesure pour renforcer la responsabilité. Ceci comprend notamment la conception de mécanismes d'évaluation régulière des résultats, la collecte de données pour évaluer les investissements et l'établissement de normes de rendement. Les réponses ont également soulevé que le Conseil consultatif national sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants devrait être inclus dans la loi, avec des rapports publics réguliers du Conseil sur l'état des services de garde d'enfants, et l'inclusion de membres autochtones dans le Conseil.

Ce que nous avons entendu : Points de vue des provinces et des territoires

Dans l'ensemble, certains thèmes clés sont ressortis des commentaires formulés par les provinces et les territoires.³

³ Toute référence dans ce document à des positions conjointes provinciales/territoriales n'inclut pas le Québec. Le Québec a indiqué qu'il s'opposait à toute législation fédérale dans ce domaine.

Respecter les compétences provinciales et territoriales

Les provinces et les territoires ont déclaré que la loi fédérale sur l'AGJE doit indiquer clairement que l'AGJE relève de leur compétence. Ils ont aussi indiqué que le gouvernement du Canada devrait veiller à éviter tout conflit de compétences potentiel. Les provinces et territoires ont indiqué que toute loi fédérale qui empiète sur les compétences des provinces et des territoires pourrait être contestée.

Engagement financier à long terme

Les provinces et les territoires ont insisté sur le fait que la loi fédérale devrait être accompagnée d'un engagement fiscal durable qui reflète les coûts réels des services de garde dans chaque administration. Les provinces et les territoires soutiennent qu'un cadre fiscal durable et à long terme doit être établi pour réaliser les principes de l'AGJE à l'échelle du Canada s'ils sont inscrits dans la loi.

Flexibilité et choix

Les provinces et territoires ont également souligné que la loi fédérale devrait reconnaître que les systèmes de garde d'enfants provinciaux et territoriaux doivent être flexibles. Cette flexibilité, selon les provinces et territoires, permettra de répondre à leurs besoins et à leurs situations spécifiques (comme les régions rurales ou éloignées, les communautés francophones et autres communautés linguistiques en situation minoritaire, et les enfants ayant des besoins variés).

Révision périodique de la loi

Les provinces et les territoires ont également recommandé de mettre en place un processus de révision périodique de la loi. Un processus de révision selon eux devrait inclure les gouvernements provinciaux et territoriaux afin qu'ils aient des occasions significatives de contribuer à la législation à l'avenir. Selon les provinces et territoires, un processus de révision leur permettrait aussi d'atteindre les objectifs et les principes inclus dans la loi.

Ce que nous avons entendu : Points de vue des experts et des intervenants

EDSC a reçu de nombreux commentaires des intervenants nationaux et régionaux, ainsi que d'un certain nombre d'experts éminents de l'AGJE au Canada. Si les avis des experts et des intervenants étaient très variés, la majorité d'entre eux ont formulé plusieurs recommandations communes.

Spécifier des conditions à imposer aux provinces et aux territoires pour le financement fédéral

Dans de nombreux cas, les intervenants ont demandé que des conditions précises sur le financement provincial et territorial soient incluses dans la législation. Voici certaines conditions énoncées par les experts et les intervenants:

- retenir le financement des provinces et des territoires si des principes ne sont pas respectés (p. ex. le caractère abordable);
- inclure une condition selon laquelle seuls les services de garde publics et à but non lucratif peuvent être financés;
- exiger que les provinces et les territoires fournissent des données pour la création d'une banque nationale de données sur les services de garde et la petite enfance.

Principes à inscrire dans la loi clairement définis

La plupart des experts et des intervenants ont déclaré que les principes inclus dans le cadre multilatéral d'AGJE (services abordables, accessibles, inclusifs, flexibles et de grande qualité) doivent être clairement définis dans la loi afin qu'ils puissent être appliqués de manière cohérente. Des préoccupations ont été soulevées quant au fait que les principes sont mis en œuvre par les provinces et les territoires de différentes façons (par exemple, le principe du caractère abordable). Les parties prenantes ont souligné que la loi pourrait être l'occasion de s'assurer que les principes sont mis en œuvre de manière cohérente dans tout le pays.

La loi doit inclure un engagement à présenter des rapports publics

La plupart des experts et des intervenants ont recommandé d'inclure des dispositions dans la loi pour soutenir un suivi régulier et des rapports publics (en ce qui concerne la fréquence des rapports, les rapports publics annuels ont souvent été mentionnés). Il a également été noté que les rapports publics devraient inclure des points de référence cohérents entre les administrations. Ces experts et intervenants ont noté que la meilleure façon d'y parvenir serait de confier cette tâche à une organisation tierce externe, hors de l'influence des gouvernements et des groupes de défense de la cause de l'AJGE.

Adoption d'une approche sur les droits de l'enfant pour la loi

Environ le tiers des experts et des intervenants ont recommandé une approche fondée sur les droits de l'enfant pour la loi fédérale sur l'AGJE (c'est-à-dire, que l'accès à des services de garde devrait être un droit pour tous les enfants et les familles). Plus précisément, il a été proposé que le droit à l'AGJE soit inscrit dans la loi fédérale. Selon ces experts et intervenants, cette approche pourrait assurer une prise de décision fondée sur des preuves et contribuerait à la promotion de l'égalité des chances pour le bien-être des Canadiens.

Financement fédéral durable à long terme

Plusieurs experts et intervenants ont souligné l'importance d'inclure dans la loi un engagement à l'égard d'un financement fédéral durable et à long terme de l'AGJE, tant pour les provinces et territoires que pour les peuples autochtones. Dans certains cas, il a été recommandé que la loi lie le financement fédéral de l'AGJE à des jalons précis (par exemple, 1 % du produit intérieur brut).

Conclusion

EDSC remercie tous ceux qui ont participé au processus d'engagement sur la loi fédérale pour l'AGJE. Les commentaires des gouvernements et organisations des Premières Nations, des Inuits et des Métis, des gouvernements provinciaux et territoriaux, des experts et des intervenants ont été nombreux, variés et, dans certains cas, opposés. La contribution de tous les participants est appréciée. Ces perspectives sont prises en considération dans le cadre des efforts déployés par le gouvernement du Canada pour respecter l'engagement de déposer un projet de loi fédérale sur l'AGJE d'ici la fin de 2022.

Le gouvernement du Canada demeure résolu à poursuivre la collaboration et les discussions avec tous les partenaires dans le but de mettre en place un système d'AGJE à l'échelle du Canada où toutes les familles ont accès à des services de garde de qualité, abordables, flexibles et inclusifs, peu importe où elles vivent.