

**Stages et bourses en élaboration de politiques  
Rapport final**

**Le gouvernement – le secteur à but non lucratif – les collectivités :  
Peuvent-ils s'unir dans l'intérêt des enfants?**

**Janice Nelson**

## 1. Préambule :

Projet des stages et bourses en élaboration de politiques (SBEP) (texte général fourni par le programme)

Organismes d'attache/ministère :

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a été créé en 1993 dans le but de regrouper en un seul ministère la majorité des responsabilités du gouvernement fédéral en matière de programmes sociaux et de programmes relatifs au marché du travail. Les ministères suivants ont en bonne partie été intégrés dans cette nouvelle entité :

- Emploi et Immigration Canada
- Travail Canada
- Santé et Bien-être social Canada
- Secrétariat d'État du Canada

DRHC est un important ministère qui compte 320 bureaux répartis un peu partout au Canada et un effectif de plus de 20 000 employés. C'est un ministère décentralisé qui possède des bureaux régionaux dans toutes les provinces, celui de la Colombie-Britannique desservant également le Territoire du Yukon. De plus, 37 bureaux locaux, appelés Centres de ressources humaines du Canada (CRHC), existent en Colombie-Britannique et un à Whitehorse.

DRHC a pour mission de permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de participer pleinement à leur milieu de travail et à leur collectivité. Il est chargé de dispenser les programmes suivants :

- Programmes de la sécurité du revenu (Sécurité de la vieillesse, Régime de pensions du Canada)
- Assurance-emploi
- Programmes d'emploi et de formation
- Programmes d'investissement dans la personne (Programme canadien de prêts aux étudiants, programmes d'alphabétisation)
- Programmes de l'ancien ministère du Travail (application du Code canadien du travail)
- Initiative nationale pour les sans-abri (qui appuie l'Initiative de partenariats en action communautaire)

Étant un ministère fédéral, DRHC est financé à même les impôts et par d'autres revenus provenant des contribuables canadiens. Le montant du paiement versé aux bénéficiaires est établi par la loi pour certains programmes, notamment l'Assurance-emploi et le Régime de pensions du Canada, mais la majorité des programmes du ministère sont subordonnés aux fonds accordés chaque année dans le cadre du processus budgétaire.

DRHC a aussi un rôle à jouer, de concert avec les provinces et les territoires, dans l'élaboration et le maintien des programmes sociaux canadiens. Il est le ministère responsable de l'Entente-cadre sur l'Union sociale, du Plan d'action national pour les enfants (conjointement avec Santé Canada), de l'Accord sur le développement de la petite enfance (conjointement avec Santé Canada), du Plan d'action en matière de compétences et d'apprentissage et des Ententes sur le développement du marché du travail. Enfin, il est chargé de mettre en œuvre, en collaboration avec les provinces et les territoires, l'engagement pris par le gouvernement fédéral dans les domaines de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants.

First Call est une coalition fondée en 1993 dans le but de veiller à ce que tous les enfants et les jeunes de la Colombie-Britannique aient accès aux ressources dont ils ont besoin pour

s'épanouir pleinement. Ses membres sont des particuliers et des organismes qui conjuguent leurs efforts pour préconiser des lois, des politiques et des pratiques à cet égard et mieux les faire comprendre. Ils proviennent de tous les secteurs, sont politiquement indépendants et partagent un engagement commun qui émane de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, ratifiée par le Canada en 1991.

Des études ont révélé que pour se développer et s'épanouir pleinement, les enfants et les adolescents devaient être en bonne santé, avoir de l'estime de soi et se sentir valorisés dans la société. First Call a élaboré un programme d'intervention et lancé un appel à l'action. Les longues discussions menées dans les collectivités à l'échelle de la province ont abouti à une entente sur quatre actions prioritaires considérées comme essentielles à la réussite des enfants, des jeunes et des familles. Ces quatre actions, appelées « clés du succès », sont les suivantes :

- S'engager profondément envers le développement de la petite enfance,
- Offrir du soutien dans les phases transitoires de la vie, par exemple le passage de l'enfance à l'adolescence, puis à l'âge adulte,
- Favoriser une plus grande égalité économique,
- Créer des collectivités sûres et attentives.

Cette entente sur les clés du succès donne aux intervenants des différents secteurs la possibilité de travailler ensemble à sensibiliser le public et à améliorer les politiques, les lois et les pratiques qui ont une incidence sur la santé et le bien-être des enfants. Actuellement, 25 coalitions communautaires locales, de nombreux organismes et des particuliers ont recours à ces clés qui leur servent de guides pour favoriser la santé et le bien-être des enfants et des adolescents de la Colombie-Britannique. Pour communiquer l'information aux collectivités et à ses partenaires, First Call utilise différents moyens, dont la distribution de matériel d'éducation du public, le recours à des conférenciers qualifiés, des mises à jour de son site électronique et l'exploitation de possibilités de maillage. First Call reçoit des fonds de Centraide, de la Vancouver Foundation et du Children's and Women's Health Centre.

En Colombie-Britannique, les programmes pour les enfants, les jeunes et les familles font actuellement l'objet d'énormes changements. On a modifié les critères d'admissibilité à l'aide sociale (Income Assistance Program) et aux subventions pour services de garde, on a réduit le budget de la protection et des besoins spéciaux de l'enfance, et on a transféré des responsabilités aux autorités régionales. Toutes ces modifications et réductions ont des retombées négatives sur les familles les plus vulnérables de la province. First Call et ses partenaires continuent d'exercer des pressions pour que le niveau de financement de ces programmes soit rétabli et de sensibiliser le public aux répercussions de ces compressions.

First Call a élaboré un document cadre sur le développement de la petite enfance qui expose les besoins des enfants au cours des premières années de la vie et définit toute la gamme de mesures de soutien et de services nécessaires pour qu'ils puissent se développer le plus sainement possible. Le document aidera chaque collectivité à déterminer les différentes formes de soutien et les services dont leurs propres membres ont besoin.

First Call joue un rôle actif en Colombie-Britannique pour la diffusion de l'information et la sensibilisation du public aux besoins des enfants et des familles. Ses activités sont liées aux clés du succès et visent à préconiser la nécessité pour les enfants et les jeunes d'avoir un accès prioritaire aux ressources.

## **2. Introduction**

J'occupe un poste d'analyste au bureau régional Colombie-Britannique/Yukon de DRHC depuis 1996. Je suis chargée de gérer une entente de partage des coûts qui vise à améliorer

l'employabilité des personnes handicapées et de suivre les politiques fédérales et provinciales touchant les enfants et les familles.

La gestion et le contrôle de transferts fédéraux aux provinces et aux territoires en matière de programmes sociaux sont des fonctions que j'exerce depuis que j'ai amorcé ma carrière à la fonction publique, en janvier 1975. Je travaillais alors à l'Administration centrale de Santé et Bien-être social Canada, à Ottawa. En 1981, j'ai été mutée au bureau régional de Victoria. En 1993, DRHC a vu le jour et s'est vu confier la responsabilité de tous les programmes sociaux. En 1990, le gouvernement fédéral a mis fin aux ententes détaillées de partage des coûts conclues avec les provinces et les territoires, proposant à la place des modèles de financement plus souples.

Je me suis toujours intéressée aux problèmes touchant les enfants, aussi bien sur le plan professionnel que personnel. Dans mon travail, les divers programmes de partage des coûts dont j'ai été responsable m'ont procuré une connaissance approfondie des programmes fédéraux et provinciaux destinés aux enfants. Au cours des années 1990, on m'a confié la gestion d'une entente fédérale-provinciale de partage des coûts qui visait à améliorer l'abordabilité, l'accessibilité et la qualité des programmes de garde d'enfants en Colombie-Britannique. Dans le cadre de cette entente à court terme, un certain nombre de projets pilotes destinés à améliorer les services de garde d'enfants ont été mis à l'essai à différents endroits de la province. J'ai pu visiter quelques-uns des projets financés et ai régulièrement reçu des rapports d'étapes sur tous. Les commentaires que j'ai reçus des employés ou que des bénéficiaires m'ont transmis par écrit m'ont aidée à comprendre la nature des problèmes éprouvés par les services de garde et m'ont fait prendre conscience de la nécessité d'une amélioration. Sur le plan personnel, j'ai essayé de participer activement à la vie de mes enfants à l'école et à diverses autres activités. J'ai également pris part aux programmes organisés à l'intention des enfants à l'église que je fréquente.

Je connaissais l'Initiative du secteur bénévole dans son ensemble, mais j'ignorais l'existence du SBEP jusqu'à ce que l'organisme d'accueil me contacte. Le bureau régional détache régulièrement des employés d'autres bureaux de DRHC ou de ministères fédéraux et, parfois, d'organismes à but non lucratif, mais aucun employé du bureau régional n'avait encore été détaché à un organisme à but non lucratif. J'ai indiqué que j'aimerais profiter d'une telle occasion lorsque l'entente de partage des coûts dont j'étais chargée aurait pris fin.

DRHC est l'un des ministères qui financent le SBEP de sorte qu'il était disposé à participer au projet, à titre soit d'organisme d'accueil soit d'organisme d'attache. Au moment où le projet a été présenté, on procédait à une réorganisation du bureau régional. La sous-section où je travaillais a été fusionnée avec celle qui était responsable de l'administration de l'Initiative nationale pour les sans-abri dans la région de la Colombie-Britannique et du Yukon.

Le bureau régional de DRHC est situé à Vancouver, mais j'ai toujours travaillé à Victoria, vu que les ententes de partage des coûts nécessitent des analyses détaillées des programmes provinciaux et des dépenses s'y rattachant. Je me rendais à Vancouver environ deux ou trois fois par mois pour participer à des réunions. En général, je revenais le jour même, mais parfois j'y restais jusqu'au lendemain. Mon bureau était situé autrefois dans les mêmes locaux que ceux des Programmes de sécurité sociale, dont l'effectif n'a cessé d'augmenter à mesure que la population canadienne vieillit, ce qui a occasionné des déménagements annuels. Récemment, mon bureau a été installé à l'étage occupé par le CRHC de Victoria.

Mon affectation au sein de First Call a commencé en septembre 2002 et prendra fin en juin 2003. J'y occupe un poste d'analyste des politiques, ce qui n'existait pas avant ma venue dans cet organisme. Les tâches que j'exécute étaient auparavant effectuées par

d'autres membres du personnel, mais de façon plus restreinte. Je suis chargée d'examiner les décisions stratégiques prises par les gouvernements fédéral et provincial qui ont des répercussions sur les enfants et les familles. En outre, je m'assure que l'information concernant les changements de politique est bien transmise aux organismes partenaires et je collabore à l'élaboration de la prise de position de First Call. Chaque mois, je participe aux réunions de cette dernière ainsi qu'aux séances de la Table ronde sur le développement de la petite enfance. J'ai contribué à l'élaboration du document cadre sur le développement de la petite enfance pour la Colombie-Britannique et je suis chargée de rédiger un document semblable concernant les besoins des enfants âgés de six à douze ans.

Le bureau de la coalition First Call est situé dans le Centre for Community Child Health Research (CCCHR), qui fait partie du BC Research Institute for Children's and Women's Health. Ses locaux se trouvent dans l'ancien hôpital Shaughnessy, l'un des bâtiments du complexe du Children's and Women's Centre de la Colombie-Britannique. CCCHR fournit à la coalition de l'espace ainsi que des services administratifs et financiers, et collabore avec cette dernière à la réalisation de projets conjoints. J'y partage un bureau avec deux autres employés à temps partiel de First Call. Je me rends à Vancouver environ trois fois par mois et je passe chaque fois deux ou trois jours au bureau.

À Victoria, je dispose d'un bureau dans les locaux occupés par l'Office for Children and Youth. Cet organisme du gouvernement de la Colombie-Britannique est chargé de fournir aux ministres provinciaux de l'information et des conseils sur les politiques ayant une incidence sur les services destinés aux enfants et aux familles. Il défend en outre les intérêts des enfants et mène des enquêtes sur le décès d'enfants, en cas de besoin. Je suis en contact avec les organismes affiliés à First Call et je participe à diverses réunions à Victoria et dans d'autres localités de l'île de Vancouver. J'entretiens également des relations avec des employés de divers ministères provinciaux.

À la fin du mois de mai 2002, Cindy Carson, ancienne coordonnatrice provinciale de First Call, a communiqué avec moi. Elle voulait que je l'aide à trouver quelqu'un à DRHC qui aimerait travailler avec First Call à l'élaboration d'un projet dans le cadre du SBEP. Je lui ai indiqué que le projet m'intéresserait si je pouvais demeurer à Victoria, ce qui ne constituait pas vraiment un obstacle puisque First Call est en relations avec des groupes oeuvrant à Victoria et sur l'île de Vancouver. DRHC et First Call n'avaient jamais auparavant collaboré à la réalisation d'un projet. DRHC appuie les « clés du succès » mises de l'avant par la coalition First Call et participe régulièrement aux réunions de cette dernière.

Le projet présenté dans le cadre du programme SBEP précisait que je me pencherais sur un certain nombre de questions politiques liées aux clés du succès de First Call, soit :

1. Le sain développement de la petite enfance
  - Participer à l'élaboration d'un document cadre
2. La nature des ressources sur les enfants et les jeunes
  - Collaborer avec les partenaires régionaux, provinciaux et nationaux en ce qui concerne les questions ayant trait aux enfants et aux jeunes
3. Les phases transitoires de la vie, soit le passage de l'enfance à l'adolescence, puis à l'âge adulte
  - Collaborer avec les partenaires en vue de réaliser des progrès dans ce champ d'action prioritaire
4. L'élaboration de documents de fond et d'orientation
  - De concert avec les partenaires de la coalition, élaborer un document cadre exposant les besoins des enfants de six à douze ans

L'étendue du mandat de mon stage est demeuré le même, sauf que l'on m'a confié des responsabilités supplémentaires à la suite de récents changements de personnel.

### 3. Contexte

Dans le cadre de son mandat, DRHC a notamment la responsabilité d'examiner, de concert avec d'autres ministères fédéraux, les provinces et les territoires, un certain nombre de questions qui touchent les enfants et les familles. Cette collaboration a donné lieu à l'adoption de quelques initiatives au cours des cinq dernières années.

En mai 1999, le Conseil des ministres fédéral-provinciaux-territoriaux sur la refonte des politiques sociales a lancé le Plan d'action national pour les enfants (PANE), qui propose une vision commune et un programme d'intervention destinés à permettre à tous les enfants canadiens de grandir dans un environnement où ils seront heureux, en santé et en sécurité et où ils s'épanouiront pleinement. Le PANE définit six actions à mener en priorité pour améliorer la vie des enfants, soit :

- Appuyer les parents et renforcer les familles,
- Améliorer le développement des jeunes enfants,
- Améliorer la sécurité économique des familles,
- Offrir des expériences d'apprentissage précoces et continues,
- Promouvoir l'épanouissement des adolescents,
- Créer des collectivités sûres, exemptes de violence et offrant les mesures de soutien nécessaires.

Un processus a été mis en place pour permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de transmettre leurs commentaires sur le PANE et de suggérer aux gouvernements des moyens d'aller de l'avant.

En 1998, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont instauré la Prestation nationale pour enfants (PNE), qui vise les trois objectifs suivants :

- Réduire la pauvreté chez les enfants,
- Aider les parents à ne plus dépendre des programmes de soutien du revenu et à intégrer le marché du travail,
- Réduire le chevauchement et le dédoublement des programmes gouvernementaux.

Le gouvernement fédéral a augmenté les montants versés aux familles à faible revenu qui reçoivent la Prestation nationale pour enfants (PNE), y compris à celles qui bénéficient de mesures de soutien du revenu provinciales ou territoriales. Les provinces et les territoires ont diminué le montant du soutien accordé aux familles avec enfants, puis réinvesti les économies ainsi réalisées dans de nouveaux programmes et services destinés aux familles à faible revenu. Une entente semblable a été conclue avec les Premières nations qui administrent leurs propres programmes de soutien du revenu.

En septembre 2000, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont entendus sur les modalités d'une entente visant à améliorer et à élargir les services et programmes destinés aux enfants de six ans ou moins et à leur famille. Cette entente, appelée Accord sur le développement de la petite enfance, prévoit un investissement de 2,2 milliards de dollars sur une période de cinq ans pour aider les jeunes enfants à s'épanouir pleinement et les familles à subvenir aux besoins de leurs enfants. Ces fonds seront acheminés aux provinces et aux territoires par l'entremise du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Les gouvernements ont désigné les quatre grands champs d'action suivants :

- Promouvoir la santé des femmes enceintes, des nouveau-nés et des jeunes enfants;
- Améliorer l'aide aux parents et aux familles;
- Améliorer le développement des jeunes enfants, les soins qu'ils reçoivent et leur capacité d'apprentissage;
- Renforcer le soutien communautaire.

Les premiers ministres se sont en outre engagés à produire des rapports à l'intention du public sur les progrès accomplis pour améliorer la santé et le bien-être des enfants.

En décembre 2000, DRHC a augmenté le montant des indemnités de congé de maternité et parental versées aux parents biologiques ou adoptifs admissibles. Les parents qui ont accumulé 600 heures d'emploi assurable ont droit à un congé de maternité de 15 semaines et à un congé parental de 35 semaines, jusqu'à concurrence de 50 semaines. Ils peuvent partager le congé parental, auquel cas une seule période d'attente de deux semaines doit être observée.

Le gouvernement fédéral a annoncé, en octobre 2002, la mise en œuvre de la stratégie sur le développement de la petite enfance pour les enfants autochtones, pour laquelle 320 millions de dollars seront investis sur les cinq prochaines années dans les programmes et services suivants destinés aux enfants autochtones :

- Programme d'aide préscolaire aux autochtones (des réserves) (des collectivités urbaines et du nord)
- Services de garde d'enfants à l'intention des Premières nations et des Inuits,
- Initiative sur le syndrome d'alcoolisme fœtal et les effets de l'alcool sur le fœtus,
- Nouveaux projets de recherche.

Cette stratégie sera mise en œuvre conjointement par DRHC, Santé Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada.

Par ailleurs, les familles ayant des enfants atteints d'une déficience mentale ou physique grave ou de longue durée seront admissibles à la nouvelle Prestation pour enfants handicapés annoncée dans le budget fédéral de février 2003. L'admissibilité à cette prestation fondée sur le revenu se fera selon les mêmes critères que pour le crédit d'impôt pour personnes handicapées. À compter de juillet 2003, les familles dont le revenu est inférieur à 33 487 \$ auront droit au montant intégral de la prestation, alors que celles qui touchent un revenu supérieur à ce montant recevront une prestation partielle. De plus, le gouvernement fédéral collaborera avec les provinces et les territoires pour s'assurer que les familles qui bénéficient d'un soutien du revenu soient admissibles au montant intégral de la prestation.

Le 13 mars 2003, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux ont conclu une entente intitulée Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants aux termes de laquelle le gouvernement s'est engagé à verser 900 millions de dollars sur cinq ans aux gouvernements provinciaux et territoriaux pour qu'ils investissent dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Les fonds leur seront transférés par l'intermédiaire du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux à partir d'avril 2003. Les ministres ont aussi convenu que pour être efficaces, les approches proposées pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants devaient reposer sur les principes suivants :

- Disponibilité et accessibilité,
- Abordabilité,
- Qualité,
- Inclusivité,
- Possibilité pour les parents de choisir.

Les ministres présenteront chaque année aux Canadiennes et aux Canadiens un rapport sur tous les programmes et services offerts dans ces domaines, le premier devant couvrir l'exercice financier 2002-2003. Enfin, le gouvernement fédéral investira un montant supplémentaire de 35 millions de dollars sur une période de cinq ans pour l'amélioration des programmes et des services de garde des jeunes enfants autochtones.

En novembre 1989, le Canada a signé la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, qui a été ratifiée par le Parlement en 1991. Les principes énoncés dans cette convention se divisent en quatre grandes catégories :

- Le droit des enfants de participer aux décisions ayant une incidence sur leur vie,
- Le droit d'être protégés contre toutes formes de discrimination, de négligence et d'exploitation,
- Le droit d'être à l'abri de tout préjudice,
- Le droit de recevoir les services essentiels à la satisfaction de leurs besoins fondamentaux.

Au Sommet mondial pour les enfants, tenu en 1990, le gouvernement canadien a promis de donner aux enfants un accès prioritaire aux ressources. Cependant, le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté a augmenté de 39 p. 100 entre 1989 et 1999.

En mai 2002, les membres de la délégation canadienne et les délégués de 180 pays, qui participaient à la Séance spéciale sur les enfants organisée par l'ONU, ont adopté le document « Un monde digne de ses enfants », ainsi qu'une déclaration et un plan d'action dont la mise en œuvre s'étalera sur dix ans. Les participants ont défini quatre actions à entreprendre en priorité pour assurer le bien-être des enfants partout dans le monde :

- Améliorer leurs conditions de vie,
- Leur fournir des services d'éducation de qualité,
- Les protéger contre toutes formes d'agression, d'exploitation et de violence,
- Lutter contre le sida.

Le gouvernement canadien doit maintenant entreprendre l'étape suivante, qui est d'élaborer, de concert avec les provinces et les territoires, un plan d'action national exposant les mesures précises à prendre au cours des dix prochaines années pour mettre en œuvre les priorités susmentionnées.

Le gouvernement fédéral consulte principalement l'Alliance nationale pour les enfants (ANE), un groupe de 52 organismes nationaux qui se consacrent au bien-être de tous les enfants et adolescents. L'ANE et d'autres organismes se réjouissent de voir le gouvernement fédéral investir dans les services pour les enfants et les familles, mais ils craignent que les sommes prévues ne soient pas suffisantes compte tenu des besoins existants. L'ANE a demandé aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de rendre des comptes, d'établir des indicateurs, d'inciter les citoyens à s'engager et, enfin, de mettre en œuvre tous les aspects du Plan d'action national pour les enfants. Des organismes affiliés à l'ANE et des chercheurs de différentes universités canadiennes conseillent le gouvernement fédéral en matière de politiques. Ils reçoivent fréquemment des fonds pour entreprendre des activités de recherche pour le compte soit de DRHC, soit de Santé Canada.

Au moment même où le gouvernement fédéral augmente ses investissements dans les programmes de services destinés aux enfants et aux familles, de nombreux gouvernements provinciaux, notamment celui de la Colombie-Britannique, diminuent les leurs. Depuis son arrivée au pouvoir, en juin 2001, le Parti libéral de la province a procédé à de nombreux changements de politique ou réductions de dépenses qui ont eu des répercussions sur les enfants et les familles, notamment les suivantes :

- Modification des critères d'admissibilité aux programmes de soutien du revenu, y compris au programme de subventions pour les services de garde,
- Diminution du montant des prestations versées au titre de soutien du revenu,
- Gel des dépenses des ministères de la Santé et de l'Éducation,
- Réduction des dépenses liées à la protection de l'enfance,
- Exclusion des enfants de plus de 16 ans,
- Réduction des dépenses touchant les enfants ayant des besoins spéciaux,
- Annulation du programme d'aide financière pour les services de garde d'enfants situés à l'extérieur des écoles,
- Fin du financement des programmes de ressources et d'aiguillage sur les services aux enfants en mars 2004,
- Fin des améliorations salariales du personnel.

En même temps que les programmes subissent des compressions budgétaires, le principal ministère responsable des enfants et des jeunes fait l'objet d'une restructuration majeure : il est en voie de confier à cinq structures communautaires la responsabilité directe de tous les programmes, services et employés qui relevaient auparavant de onze bureaux régionaux.

Les répercussions de tous ces changements risquent d'avoir des retombées négatives sur les enfants et les familles. Des services de garderie ferment leurs portes, de nombreux organismes doivent faire face à une importante diminution de leur financement et les familles à faible revenu ont de plus en plus de mal à joindre les deux bouts.

Le Child Care Advocacy Forum a mené auprès des fournisseurs de services de garde de la Colombie-Britannique un bref sondage qui a permis de dresser le portrait suivant :

- 57 p. 100 d'entre eux reçoivent moins d'enfants subventionnés dans leur programme,
- 49 p. 100 ont moins d'inscriptions,
- 31 p. 100 ont dû augmenter leurs tarifs,
- 52 p. 100 craignent pour leur viabilité.

Par suite des modifications apportées au programme de subventions, les enfants de familles à revenu faible ou modeste sont retirés des garderies agréées parce que leurs parents n'ont plus les moyens d'en acquitter les frais. Un système à deux vitesses est en voie de s'implanter : les programmes situés dans les quartiers où les parents sont assez à l'aise pour payer font le plein d'inscriptions et envisagent un avenir prospère, tandis que ceux qui comptent en grande partie sur des subventions et d'autres sources de financement gouvernemental connaissent des difficultés.

La question est de savoir « où sont les enfants ». Les responsables des programmes de garde parascolaire offerts dans les bâtiments scolaires indiquent que les parents disent à leurs enfants de rester à l'école même s'ils ne sont pas inscrits aux services de garde. Les bibliothèques signalent également une augmentation du nombre d'enfants d'âge scolaire non accompagnés dans leurs établissements. Les parents considèrent que leurs enfants sont plus en sécurité dans ces endroits que lorsqu'ils sont seuls à la maison. Tous ces changements ont donc pour résultat un nombre beaucoup plus important d'enfants qui ont la clé au cou aux quatre coins de la province.

Le 31 mars dernier, des fournisseurs de services ont tenu une journée de deuil à l'échelle de la province pour souligner la disparition des mécanismes de financement courants. À cette occasion, certains d'entre eux ont fermé leur garderie pour la journée, d'autres ont porté un brassard noir pour marquer leur appui, d'autres encore ont fait parvenir une couche propre à leur député provincial, aux ministres et au premier ministre, en leur demandant de rétablir le niveau de financement des programmes. Ces mesures n'ont pas donné les résultats escomptés, mais le public est davantage au courant des questions en jeu.

D'après les calculs effectués par le bureau de la C.-B. du Centre canadien de politiques alternatives, l'augmentation des frais d'utilisation et d'autres changements d'orientation ont eu pour effet de réduire et, parfois, d'éliminer les économies d'impôts des familles à revenu faible ou modeste. Et comme c'est souvent le cas, ce sont les familles les mieux nanties qui ont le plus profité des réductions d'impôt accordées.

En Colombie-Britannique, First Call est l'un des principaux groupes de défense des droits des enfants, des jeunes et des familles. Il y en a d'autres, notamment le Child Care Advocacy Forum, la Coalition of Child Care Advocates of BC, le West Coast Child Care Resource Centre et le BC Council for Families. Tous ces organismes sont affiliés à la coalition de First Call. En exerçant des pressions continues sur le gouvernement, cette dernière et ses partenaires ont réussi à faire diminuer les compressions prévues dans

certaines domaines de programmes, mais le gouvernement les a augmentées dans d'autres secteurs, reprenant d'une main ce qu'il avait accordé de l'autre. Les divers groupes de défense de la province continuent d'être déçus des politiques provinciales qui touchent les enfants et les familles. Ils craignent de plus en plus de voir s'accroître le nombre d'enfants à risques et, par voie de conséquence, le nombre de décès d'enfants.

Le gouvernement provincial finance actuellement un vaste projet de recherche mené par la University of British Columbia et consacré au développement de la petite enfance. Ce projet, appelé Human Early Learning Partnership (HELP), est dirigé par le Dr Clyde Hertzmann, universitaire réputé tant sur le plan national qu'international pour son engagement envers le sujet à l'étude. D'ici à la fin du mois de mars 2004, l'instrument de mesure du développement du jeune enfant (IMDJE) aura permis d'évaluer la maturité scolaire de la majorité des enfants de la maternelle de la province. Il s'agit d'un questionnaire de sondage qui mesure le développement de l'enfant dans les cinq champs suivants :

- La santé physique et le bien-être,
- L'aptitude sociale,
- La maturité affective,
- Le développement cognitif et linguistique,
- L'aptitude à communiquer.

L'information ainsi recueillie est ensuite cartographiée, par quartiers, avec les biens et les caractéristiques socioéconomiques des collectivités au moyen d'un logiciel conçu à cet effet. Les cartes ainsi produites permettent aux chercheurs de mieux comprendre la façon dont ces différents facteurs influent sur le développement et la santé des enfants, et aux collectivités de déterminer dans quelle mesure le soutien qu'elles offrent aux jeunes enfants et à leur famille est adéquat.

La plupart des grandes collectivités de la Colombie-Britannique ont mobilisé des groupes qui conjuguent leurs efforts pour améliorer les programmes et les services touchant les enfants et les familles. Ces coalitions ont vu le jour par l'intermédiaire de First Call ou grâce aux fonds accordés par le gouvernement provincial à Make Children First Learning Sites. Cependant, il n'y a pas encore assez de groupes de cette nature dans les petites municipalités et dans celles qui sont éloignées. HELP et First Call travaillent ensemble pour que toutes les collectivités aient la capacité de créer, dans un proche avenir, de telles coalitions. Ces groupes jouent en effet un rôle important en ce sens qu'elles peuvent se servir des résultats de recherche pour planifier des programmes et des services pour leurs collectivités.

Au fil des années, on s'est efforcé d'obtenir l'appui du milieu des affaires aux questions touchant les enfants. Les chefs d'entreprise semblent de plus en plus conscients de l'importance de mettre en place des politiques favorables à la famille et des programmes de garde d'enfants subventionnés par les employeurs. Ils reconnaissent également que le fait que les employés aient accès à des services de garde de qualité contribuera à réduire le taux d'absentéisme, à améliorer la productivité et à diminuer le stress.

En général, les articles consacrés aux questions touchant les enfants et les familles ne font pas la une des journaux. Les communiqués portant sur de nouveaux programmes ou des modifications aux programmes existants, qu'ils soient diffusés par le gouvernement fédéral ou par la province, ne sont couverts que de façon sporadique. De plus, les reportages sur les investissements fédéraux dans les domaines de la garde d'enfants et du développement de la petite enfance ne sont pas toujours positifs. Les opposants au financement public des services de garde soutiennent que ces services perturbent les enfants sur le plan affectif et sont discriminatoires contre les mères qui restent au foyer. Certains d'entre eux font également valoir que les familles où un seul conjoint travaille devraient bénéficier d'une réduction d'impôt équivalente à celle qui est accordée aux familles où les deux parents sont sur le marché du travail. Depuis quelques années, toutefois, il semble que l'opinion publique

soit davantage en faveur du financement public des services de garde. En effet, les résultats d'un récent sondage d'opinion révèlent que 90 p. 100 des Canadiens sont d'accord ou tout à fait d'accord avec la nécessité d'offrir un programme coordonné de garde d'enfants à l'échelle nationale, alors que 86 p. 100 se sont dits en faveur de la mise en place d'un système qui permettrait à tous les enfants canadiens d'avoir accès à des services de garde de qualité.

#### **4. Résumé du stage**

Dès le départ, il était convenu que mon stage se déroulerait intégralement au sein de First Call. Le coordonnateur et moi-même avons défini les tâches que j'accomplirais en priorité, mais il était entendu que je serais intégrée à l'équipe existante et que j'aurais l'occasion de me pencher sur diverses autres questions qui pourraient être soulevées. Nous avons décidé que mes priorités seraient les suivantes :

- Collaborer à l'élaboration d'un document de réflexion sur le développement de la petite enfance en Colombie-Britannique;
- Apporter mon concours aux activités de First Call portant sur le développement de la petite enfance et y participer;
- Diriger l'élaboration d'un document cadre décrivant les besoins des enfants âgés de six à douze ans en Colombie-Britannique;
- Partager les connaissances et l'expérience que j'ai acquises au sein du gouvernement fédéral avec le personnel et les partenaires de First Call;
- Apporter mon aide aux collectivités de la Colombie-Britannique qui ont adopté les clés du succès de First Call et établir des liens avec d'autres partenaires régionaux, provinciaux et nationaux;
- Constituer un réseau de relations en établissant des contacts avec des collectivités et des organismes ayant une connaissance approfondie des questions touchant les enfants;
- Comprendre de quelles façons les politiques du gouvernement ont des répercussions sur les enfants, les jeunes et les familles.

À l'automne 2003, First Call a attribué un contrat pour l'élaboration d'un document cadre sur le développement de la petite enfance. Ce document avait pour objet :

- d'inciter les groupes de défense à s'engager et à se concerter sur les moyens d'action à adopter en matière de développement de la petite enfance, et ainsi orienter leurs activités courantes;
- de proposer un cadre de travail provincial que toutes les collectivités pourraient utiliser pour déterminer les mesures de soutien nécessaires pour répondre aux besoins de leurs jeunes enfants et de leurs familles;
- de définir clairement les éléments pouvant s'inscrire dans ce cadre de travail et de déterminer les facteurs d'appui ayant une portée plus générale;
- de déterminer l'éventail des mesures de soutien, des services et des stratégies nécessaires pour favoriser le développement le plus sain possible des enfants.

J'ai examiné et annoté plusieurs versions préliminaires du document, j'ai participé à des réunions au cours desquelles le document a été présenté, commenté et analysé, j'ai veillé à ce que les collectivités situées à l'extérieur du Lower Mainland en reçoivent des exemplaires et en comprennent l'utilité, et enfin, j'ai expliqué le document à diverses rencontres, au besoin.

La coalition First Call a pris part à un certain nombre d'activités liées à l'une de ses clés du succès, soit « s'engager profondément envers le développement de la petite enfance ». Une Table ronde sur le développement de la petite enfance a été mise sur pied dans le Lower Mainland, ses membres provenant de divers groupes de partenaires communautaires déterminés à faire en sorte que les jeunes enfants reçoivent tout le soutien dont ils ont

besoin. J'ai assisté à toutes les séances de cette Table ronde, rédigé les procès-verbaux et veillé à ce qu'ils soient distribués à tous les membres. J'ai informé les autres employés de First Call des activités s'y déroulant. First Call a aussi créé une coalition pour le développement de la petite enfance dans l'agglomération de Victoria. J'ai assisté à toutes les réunions de cette coalition et ai contribué à transmettre l'information alors recueillie à l'ensemble des employés et des partenaires de First Call.

En janvier 2003, First Call a organisé, en collaboration avec le Human Early Learning Partnership (HELP), un forum de deux jours sur le développement de la petite enfance. Cette initiative visait à permettre aux spécialistes et aux fournisseurs de services de se renseigner sur les activités de recherche en cours dans ce domaine en Colombie-Britannique. Le contrat ayant trait à l'organisation matérielle du forum a été attribué à First Call. On m'a désignée comme principale personne-ressource de First Call pour toutes les questions relatives au contrat et comme agent de liaison auprès du personnel de HELP. J'ai également été chargée de concevoir le feuillet publicitaire du forum et le formulaire d'inscription, d'effectuer le suivi du nombre d'inscriptions, de veiller à ce que les trousseaux d'information destinés aux participants soient produits et contiennent tous les renseignements nécessaires, de coordonner les activités avec le personnel de l'hôtel et de trouver des bénévoles pour présenter les conférenciers et animer les ateliers. Les participants ont exprimé des commentaires très positifs sur cet événement et précisé qu'ils aimeraient qu'il y en ait d'autres semblables à l'avenir.

« Offrir du soutien dans les phases transitoires de la vie, par exemple le passage de l'enfance à l'adolescence, puis à l'âge adulte » figure au nombre des clés du succès de First Call. Soucieux de réaliser des progrès dans ce domaine, l'organisme a entrepris de rédiger un document portant sur les transitions chez les jeunes (*Youth Transitions*). First Call voulait aussi poursuivre les activités amorcées par l'Alliance nationale pour les enfants relativement aux besoins des enfants âgés de six à douze ans. On m'a donc chargée de diriger l'élaboration d'un document qui pourrait servir à orienter les travaux de First Call en la matière. Pour ce faire, j'ai consulté plusieurs documents consacrés aux enfants de ce groupe d'âge. J'ai aussi organisé deux groupes de consultation composés de fournisseurs de services et d'autres intervenants concernés en vue d'obtenir leurs commentaires. J'ai alors rédigé une version préliminaire, puis j'en ai discuté avec les membres de ces groupes ainsi qu'avec d'autres partenaires de la coalition First Call. Le document a été présenté au cours d'une réunion de cette coalition, qui l'adoptera une fois qu'il aura été mis au point. Dès que les partenaires de First Call l'auront approuvé, il sera transmis aux représentants du gouvernement, aux chercheurs et aux autres intervenants qui sont déterminés à faire en sorte que les enfants aient la possibilité de s'épanouir pleinement.

Pendant mon stage, j'ai aussi été appelée à partager avec le personnel de First Call et des partenaires communautaires mes connaissances concernant le processus d'élaboration de politiques en vigueur au gouvernement fédéral. Pour ce faire, j'ai organisé un atelier au cours duquel j'ai donné aux participants des renseignements généraux sur le régime politique canadien et l'évolution progressive du processus d'élaboration des politiques. L'atelier portait sur les aspects suivants :

- Le régime politique canadien,
- Le processus législatif,
- Le processus d'élaboration des politiques et l'échéancier établi,
- Les relations fédérales-provinciales,
- Les stratégies d'intervention.

Un jeu de rôles a permis aux participants d'interpréter des rôles de hauts fonctionnaires fédéraux chargés d'élaborer des politiques. Pour mettre sur pied l'atelier, je me suis inspirée des renseignements que j'ai obtenus de l'Institut d'été sur les politiques du SBEP et du site électronique du gouvernement du Canada. J'ai remis aux participants une liste des députés fédéraux, une des acronymes couramment utilisés au gouvernement et une autre des sites

électroniques où ils pourraient trouver de l'information supplémentaire. J'ai présenté l'atelier à deux reprises pendant mon stage auprès de First Call. D'après les commentaires recueillis lors de l'évaluation, les participants ont trouvé que l'information fournie était utile et ont apprécié le jeu de rôles. Ce dernier leur a permis de mieux comprendre les difficultés que doivent surmonter les politiciens lorsqu'ils doivent décider de l'attribution du financement, alors qu'ils ne disposent que d'une somme précise à répartir parmi de nombreuses priorités concurrentes. Certains participants ont même suggéré d'offrir cet atelier à des élèves du secondaire, estimant que l'information et le jeu de rôles les aideraient à comprendre le mode de fonctionnement du gouvernement.

J'ai aussi partagé mes connaissances sur les programmes fédéraux destinés aux enfants et aux jeunes avec divers organismes. J'ai discuté avec mon mentor et des membres d'autres organismes de diverses stratégies à mettre en œuvre pour gagner l'appui du public et modifier sa perception du gouvernement. Mon mentor m'a beaucoup appris, notamment que c'est en racontant ce que vivent les gens qu'on peut le mieux changer les attitudes. Mon affectation auprès de First Call m'a également aidé à mieux comprendre comment les organismes nationaux comme l'Alliance nationale pour les enfants et leurs partenaires mènent leurs activités et collaborent avec le gouvernement fédéral.

On m'a demandé d'aider les collectivités qui ont adopté les clés du succès de la coalition First Call et de forger des liens avec d'autres partenaires de cette dernière. J'ai participé aux réunions mensuelles de la coalition, ainsi qu'aux rencontres tenues par celle-ci dans deux localités de l'île de Vancouver. Au forum organisé conjointement par First Call et HELP, j'ai animé un atelier que j'avais conçu dans le but de présenter les clés du succès de la coalition. Des représentants de deux collectivités y ont expliqué comment ils avaient procédé pour se mobiliser au sujet des questions touchant les enfants et pour adopter les clés du succès. Cet atelier a en outre permis aux participants au forum qui ne connaissaient pas First Call de comprendre la nature des activités de cette dernière et aux collectivités de se renseigner sur les façons de se mobiliser et de faire connaître la situation des enfants et de leurs familles. Enfin, cet atelier m'a donné la possibilité d'expliquer à des gens les différents outils que First Call utilise pour aider les collectivités, comme la trousse de formation et la vidéo portant sur les clés du succès, la campagne de cartes postales et les troussees d'élections.

Pendant mon stage, j'ai eu l'occasion de communiquer et de collaborer avec un certain nombre d'organismes affiliés à First Call. Ma participation à divers ateliers, réunions et forums m'a mise en contact avec différents groupes de gens déterminés à améliorer la vie des enfants. Parmi les partenaires de First Call figurent notamment des fournisseurs de services, des organisations syndicales, d'autres groupes de défense, des organismes de financement, le gouvernement, des organismes de santé, des associations pour les parents adoptifs ou pour les parents nourriciers, des groupes autochtones, des organismes offrant des programmes axés sur les foyers de groupe, des groupes engagés dans la lutte contre la pauvreté et des dirigeants municipaux. La diversité des secteurs dans lesquels oeuvrent ses partenaires prouve que la coalition First Call est vraiment un groupe intersectoriel. First Call défend de nombreuses causes portant sur des questions de politique et élabore régulièrement des documents d'orientation, après avoir obtenu l'accord général de ses partenaires. Il s'agit là d'un processus qui peut être long et complexe étant donné que ces partenaires n'utilisent pas tous le même langage et qu'ils ont des positions différentes suivant leurs antécédents.

Mon affectation à First Call m'a aidée à comprendre clairement comment les politiques gouvernementales se répercutaient sur les fournisseurs de services et, en fin de compte, sur les enfants, les jeunes et les familles. Souvent, les ministères élaborent seuls leurs politiques, sans consulter d'autres ministères qui ont, eux aussi, la responsabilité de dispenser des programmes et des services à la même clientèle, ce qui entraîne les problèmes suivants :

- Les décisions prises par une autorité en vue d'améliorer les services peuvent nuire à une autre;
- Il y a chevauchement de services parce que plusieurs ministères ont la responsabilité de les dispenser;
- Les services offerts sont inégaux, car aucun ministère ne veut assumer la responsabilité d'un dossier;
- On assiste à des rivalités entre les ministères, car aucun d'entre eux ne veut voir diminuer l'autorité qu'il exerce sur les programmes et services dont il est responsable.

Pour régler ces problèmes, il est indispensable d'améliorer les communications et la coordination entre les divers paliers gouvernementaux.

Au cours de mon stage, j'ai rencontré des employés d'organismes obligés de fermer leurs portes à la suite de la diminution de leur financement et de nombreux autres organismes qui se démenaient pour survivre, craignant même pour leur viabilité à long terme. En discutant avec tous ces gens, j'ai constaté qu'ils avaient un point en commun : ils sont préoccupés autant par leur sort que par l'avenir et le bien-être de leurs clients. Il est essentiel que First Call et d'autres groupes de défense de la province intègrent ces exemples dans leurs stratégies visant à inciter le gouvernement à modifier ses politiques.

Le fait de travailler dans le secteur sans but lucratif après avoir passé tant d'années au sein de la fonction publique aurait pu soulever de nombreuses difficultés. Heureusement, je n'ai eu que des problèmes relativement mineurs à résoudre, ce que j'ai fait avec facilité.

Le poste que j'occupe à DRHC m'avait mise en contact avec les politiques des gouvernements fédéral et provinciaux, leur langage et leur terminologie, des personnes-ressources au sein des collectivités et les recherches actuelles portant sur les enfants et les familles. J'ai donc constaté que je n'allais pas vraiment élargir mon champ de connaissances dans ce domaine. Par contre, je savais que j'avais besoin de me familiariser avec la structure organisationnelle de First Call, les organismes qui lui sont affiliés, ses sources de financement et la nature de ses relations avec le Children's and Women's Health Centre. C'est en participant aux réunions de la coalition, en discutant avec son personnel et en lisant des documents qui lui étaient consacrés que j'ai réussi à m'informer à cet égard.

Au début de mon stage, je travaillais en alternance à deux endroits (le bureau de Vancouver et mon domicile, à Victoria), ce qui n'a pas manqué de soulever certaines difficultés en ce qui concerne le suivi des dossiers, les communications entre les employés de mon bureau et moi-même, et les outils dont j'avais besoin pour accomplir efficacement mes tâches. J'ai vite constaté qu'à la maison, je n'avais pas accès à une photocopieuse ni à un télécopieur, deux appareils qui font naturellement partie du mobilier d'un bureau. Le télécopieur n'est plus un outil essentiel lorsqu'on utilise le courrier électronique. Pour ce qui est de la photocopieuse, j'ai rapidement pris l'habitude de faire toutes les photocopies dont j'avais besoin lorsque je me trouvais au bureau de Vancouver. Enfin, dès que j'ai obtenu un accès au système de courrier électronique de First Call, mes problèmes de communication ont presque disparu. Lorsque j'ai quitté mon bureau à domicile pour m'installer dans les locaux de l'Office for Children and Youth, j'ai pu profiter de tout ce matériel.

Quand j'ai commencé à travailler à la maison, j'utilisais mon propre matériel : ordinateur, imprimante, accès Internet et lignes téléphoniques. J'ai dû surmonter plusieurs obstacles, notamment une panne d'ordinateur, une mise à niveau du matériel, une incompatibilité d'imprimantes et l'attente d'un accès au système de courrier électronique du Children's and Women's Health Centre, avant que mes problèmes techniques soient tous réglés. Toutefois, je n'ai jamais réussi à accéder, à partir de Victoria, aux fichiers électroniques de la coalition First Call, ni à sa base de données qui contient toute l'information sur les personnes-ressources de ses organismes affiliés. J'ai finalement appris à extraire de cette base de données les renseignements dont j'avais besoin et à en ajouter, mais je n'ai jamais réussi à

en exploiter toutes les possibilités. À partir du moment où j'ai eu un bureau à l'Office for Children and Youth, j'ai eu accès à toutes les technologies qui m'étaient nécessaires.

Au cours des six dernières années, j'ai travaillé à l'extérieur du bureau régional de DRHC, même si c'est là que se trouvait le reste des employés de la sous-section à laquelle j'appartiens. J'ai ainsi appris à effectuer mon travail de façon autonome, à négocier avec les gestionnaires le temps à passer au bureau régional, et à définir mes priorités et mes domaines d'intervention. J'ai fait appel à ces mêmes compétences dans le cadre de mon stage à First Call. Il y a toutefois un inconvénient à se déplacer d'un endroit à l'autre : il faut bien déterminer à l'avance les documents dont on aura besoin une fois sur place. De plus, il faut éviter de s'isoler des autres employés du bureau et rester en contact avec eux.

J'ai beaucoup apprécié mon expérience au sein de la coalition First Call. J'espère avoir réussi à aider cette dernière et les autres organismes concernés à comprendre le fonctionnement du gouvernement fédéral et à leur proposer des stratégies d'intervention. J'ai essayé d'expliquer aux organismes que les mécanismes actuels de financement, qui consistent en transferts de fonds aux provinces, ne permettaient pas aux provinces de ne pas utiliser ces fonds si elles avaient donné leur accord à ces transferts ou si elles ne produisaient pas les rapports prévus. Dans de telles circonstances, il est important que les organismes soient capables de mettre sur pied des mesures pour contrôler la manière dont le gouvernement provincial utilise ces fonds d'une part, et de concevoir de nouvelles façons de collaborer avec le gouvernement pour définir de nouvelles priorités concernant les enfants et les familles, d'autre part.

## **5. Examen de la documentation**

Au début de mon stage au sein de la coalition First Call, je voulais me renseigner davantage sur cet organisme et sur la nature de ses activités visant à améliorer les politiques touchant les enfants et les familles. En 2001, First Call a conçu un guide du présentateur dans le but de faciliter la sensibilisation du public à ses clés du succès. Ce guide, intitulé *First Call: Keys to Success, Building Awareness Through Dialogue and Action*, est facile à comprendre, car il décrit, étape par étape, comment les présentateurs peuvent faire connaître au public les questions qui touchent les enfants et les familles. Il fait partie d'une trousse qui comprend également une vidéo de huit minutes, intitulé *The Four Keys to Success* et produit par l'une des collectivités qui se sont mobilisées en la matière. Au forum coorganisé par First Call et HELP, j'ai animé un atelier qui portait sur la mobilisation des collectivités (Community Mobilization); j'y ai insisté sur l'importance des quatre clés du succès et j'ai utilisé le matériel susmentionné pour mon exposé. J'ai également distribué des brochures intitulées *A Call to Action* que First Call avait conçues pour sensibiliser le public. Deux représentants de collectivités qui s'étaient mobilisées y ont aussi décrit leurs propres expériences en la matière.

Au cours des années passées, First Call a financé les activités de mobilisation d'un certain nombre de collectivités, chacune devant alors produire un compte rendu de son expérience (*Community Mobilizing History*). J'ai transmis des exemplaires des comptes rendus dressés par les collectivités de Kamloops, de Duncan et de Chemainus, ainsi que d'Abbotsford, de Salmon Arm et de Fraser North, au comité de recherche et d'évaluation de la Victoria Early Childhood Coalition (VECC) pour l'aider à orienter sa propre démarche à ce chapitre. J'ai également fait parvenir à cet organisme des exemplaires de *Working on the Keys to Success: Good Practice Policy Examples and Communities Taking Action for Children and Youth*. La VECC existe depuis environ un an et cherche à obtenir d'autres collectivités des renseignements concernant la nature de leur mandat, leurs lignes directrices en matière de financement, ainsi que les moyens qu'elles utilisent pour obtenir l'engagement des familles ou sensibiliser le public.

L'une de mes premières tâches a consisté à rédiger une présentation en réponse à l'invitation formulée par le Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales dans le cadre du processus d'examen de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS). Pour ce faire, j'ai consulté le site Web de l'examen de l'ECUS, à l'adresse <http://www.sufa-review.ca>, afin de connaître la portée de cette évaluation et la date limite d'envoi des présentations. Je me suis également inspirée du document intitulé *Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens* pour rédiger un avis dans lequel j'invitais les partenaires de First Call à me faire part de leurs opinions sur cette question en vue de les intégrer dans ma présentation. Celle-ci a été affichée sur le site électronique de l'examen de l'ECUS, après avoir été examinée et approuvée à l'unanimité par tous les partenaires de First Call.

Au cours de mon stage, on m'a demandé de partager avec les organismes affiliés à First Call l'expérience et les connaissances que j'avais acquises au sein du gouvernement fédéral. J'ai donc créé un atelier d'une journée sur le processus d'élaboration des politiques utilisé au gouvernement fédéral, en me fondant sur mes diverses expériences au sein du secteur public et sur de l'information obtenue à l'Institut d'été sur les politiques et d'autres sources. J'ai également utilisé le document de Glen Milne intitulé *Making Policy: A Guide to the Federal Government's Policy Process* pour préparer l'entrée en matière de mon atelier. De plus, j'ai consulté le site électronique *Les rouages du gouvernement* du gouvernement fédéral, à l'adresse [http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hqw/menu\\_f.htm](http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hqw/menu_f.htm), où j'ai trouvé de l'information qui m'a été très utile pour concevoir plusieurs parties de l'atelier. Enfin, j'ai découvert que le site électronique du ministère des Finances du Canada, à l'adresse <http://www.fin.gc.ca/access/fedprove.html>, contenait une foule de renseignements intéressants sur les transferts du gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires.

Je voulais que mon atelier comprenne un jeu de rôles, afin de donner aux participants l'occasion de vivre une situation où ils sentiraient vraiment les pressions que subissent les membres du gouvernement. J'ai eu l'idée de fonder mon jeu de rôles sur un extrait du discours du Trône de septembre 2002 que je pourrais adapter de manière à créer une situation qui toucherait les participants, mais qui ne ferait pas partie de leurs difficultés quotidiennes au travail. J'ai choisi le paragraphe portant sur l'engagement du gouvernement à collaborer avec les plus grandes villes canadiennes en vue d'aider les familles immigrantes à apprendre l'une des deux langues officielles du Canada. J'ai ensuite créé des rôles de présidents de conseil scolaire et de directeurs exécutifs d'organismes multiculturels, qui représenteraient les collectivités. J'ai aussi inventé des rôles de représentants du gouvernement provenant de tous les organismes centraux ainsi que de Citoyenneté et Immigration Canada et de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). J'ai choisi ces deux ministères parce que Citoyenneté et Immigration est actuellement responsable de tout ce qui a trait à l'établissement des immigrants et que DRHC a déjà établi des relations avec les grandes villes canadiennes concernant les questions ayant trait aux sans-abri. En outre, j'ai consulté les sites Web de plusieurs ministères pour m'assurer que mon jeu de rôles reflétait fidèlement leurs mandats et rôles respectifs en matière d'élaboration de politiques fédérales. Enfin, j'ai mis au point un formulaire d'évaluation à faire remplir par les participants, afin de pouvoir déterminer les points forts de l'atelier et les améliorations à apporter à la formule, le cas échéant. Au cours de mon stage à First Call, j'ai donné cet atelier deux fois à des organismes partenaires.

J'ai apprécié toutes les étapes de ce processus, qu'il s'agisse d'effectuer les nombreuses recherches nécessaires à la création de cet atelier, de le donner ou d'en analyser la rétroaction fournie par les participants. J'avais déjà présenté des exposés dans le cadre d'ateliers, mais c'était la première fois que j'avais à en planifier un du début à la fin. J'ai vécu une expérience enrichissante, même si elle a nécessité énormément de temps et qu'elle a

parfois été stressante. Je compte bien trouver d'autres façons d'utiliser cet atelier une fois que je serai de retour à DRHC. Par exemple, il pourrait être présenté aux nouveaux fonctionnaires qui ignorent comment fonctionne le gouvernement ou qui n'en ont qu'une vague idée. Il suffirait d'en modifier légèrement le contenu pour qu'il corresponde aux besoins des employés de l'État. Je créerais alors plusieurs jeux de rôles afin que tous les participants puissent avoir la possibilité d'interpréter deux personnages, l'un du secteur gouvernemental et l'autre du secteur bénévole, et non pas uniquement l'un ou l'autre de ces rôles.

First Call est un organisme affilié à la Campagne 2000, une coalition pancanadienne, politiquement indépendante, formée de 85 organismes nationaux et communautaires qui travaillent en collaboration pour assurer la santé et le bien-être des enfants au Canada. En octobre 2002, cette coalition a publié, de concert avec des partenaires de Terre-Neuve et du Labrador, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique, un rapport intitulé *Diversité ou disparité? Les services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada*. Ce rapport donne un bref aperçu des services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada. First Call avait organisé la tenue d'un forum en octobre 2002, à Vancouver, afin de recueillir des commentaires en vue de la rédaction de ce rapport. Le forum visait notamment à favoriser l'échange d'information concernant les politiques nationales, internationales et provinciales qui avaient des répercussions sur le développement de la petite enfance. On m'avait confié la responsabilité de présenter un exposé sur les initiatives fédérales. J'ai préparé mon exposé en m'inspirant des renseignements de base fournis dans les documents suivants : le *Plan national pour les enfants – Élaboration d'une vision commune*, la *Prestation nationale pour les enfants : Rapport d'étape 2000* et l'*Accord sur le développement de la petite enfance*.

La première clé du succès mise de l'avant par First Call est la suivante : « S'engager profondément envers le développement de la petite enfance ». En vue de réaliser des progrès dans ce champ d'action prioritaire, First Call a mis sur pied une Table ronde sur le développement de la petite enfance. Au cours des six derniers mois, les membres de ce groupe ont concentré leur attention sur l'élaboration et la publication d'un document intitulé *Early Childhood Development in BC: First Call's Framework for Action*. First Call et les membres de cette Table ronde mettent actuellement au point une stratégie de communication pour la publication de ce dernier.

La coalition First Call a collaboré activement avec l'Alliance nationale pour les enfants et d'autres organismes œuvrant au Canada pour défendre différentes questions touchant les droits des enfants. Elle a également participé au processus de mise en place d'un Plan d'action national, comme l'exige la déclaration *Un monde digne des enfants*, signée par le Canada à la Session extraordinaire de l'ONU consacrée aux enfants, en 2002. En mai 2003, First Call et ses partenaires ont tenu une séance spéciale avec le sénateur Landon Pearson pour discuter du Plan d'action nationale.

En matière d'élaboration de politiques, First Call m'a notamment confié la tâche de rédiger un document cadre pour les enfants âgés de six à douze ans. Ce document exposera les besoins prioritaires des enfants de ce groupe d'âge et guidera les actions à venir de la coalition à ce chapitre. Avant d'entreprendre la rédaction proprement dite, j'ai lu divers documents conçus pour orienter les discussions des membres de l'Alliance nationale pour les enfants concernant les enfants de six à douze ans. J'ai aussi recueilli des renseignements utiles sur les besoins de ces derniers dans les documents suivants : *From Precious Resource to Societal Accessory: Canada's Children Six to Twelve*, de Bob Couchman, *School-aged Children across Canada: A Patchwork of Public Policies*, de Rianne Mahon, *What is the Best Policy Mix for Canada's Young Children?*, de Sharon M. Stroick et Jane Jenson, et *A Policy Blueprint for Canada's Children*. Enfin, j'ai consulté les actes du colloque national de l'Alliance nationale pour les enfants, dont le titre est *Building*

*Momentum*, ainsi que ceux du *National Roundtable: Developing a Public Policy Agenda for Children Ages 6 to 12*. J'ai par ailleurs distribué le document de travail produit par Louise Hanvey et intitulé *Middle Childhood: Building on the Early Years* aux membres des groupes de discussion que j'ai animés ainsi qu'aux personnes chargées de l'examiner. Ce document renfermait une foule de statistiques et de renseignements de base concernant les besoins des enfants âgés de six à douze ans et les services qui leur sont actuellement offerts.

Au cours de mon stage, j'ai réussi à établir un réseau de relations à la grandeur de la province, réalisant ainsi l'un des objectifs que je m'étais fixés. J'ai l'intention de rester en contact avec tous les organismes de ce réseau une fois de retour à DRHC pour savoir ce que les collectivités pensent des politiques fédérales qui touchent les enfants et les familles. Je serai alors en mesure de transmettre les points de vue et les préoccupations des intervenants concernés aux responsables régionaux et nationaux. J'espère qu'on tiendra compte de cette information de manière à ce que les décisions touchant les programmes destinés aux enfants et aux jeunes soient prises de façon éclairée.

Je suis parvenue à une étape de ma carrière où il me reste de cinq à sept ans avant d'être admissible à la retraite. Il est donc peu probable que je me lance, à ce moment-ci, à la recherche d'un travail rémunéré dans un organisme sans but lucratif. Toutefois, une fois à la retraite, je crois que je continuerai de m'intéresser aux questions touchant les enfants, étant donné qu'il y aura toujours des problèmes à régler dans ce domaine. Je prévois alors faire appel au réseau de relations que j'ai établi pour m'investir dans ce milieu, à titre de bénévole ou d'employée à temps partiel.

## **6. Comparaisons entre le secteur bénévole et le secteur public**

D'après mon expérience, le cadre de travail est plus rigide à DRHC qu'à First Call. Dans l'accomplissement de ses tâches, DRHC est obligé de respecter les limites prévues par son mandat, la loi, les modalités du Conseil du trésor, les conventions collectives, etc. First Call possède un énoncé de vision et des objectifs qui délimitent le cadre de son travail, mais ceux-ci ont une portée assez large et permettent une certaine latitude sur le plan des activités. De plus, le secteur bénévole n'est pas soumis aux contraintes imposées au gouvernement en matière de protection de la confidentialité et du secret, sauf lorsqu'il traite de renseignements personnels.

Le milieu dans lequel les ministères remplissent leur mandat est un milieu syndiqué. Par conséquent, ils doivent consacrer beaucoup de temps et d'énergie à la classification des postes et à la répartition des responsabilités. En général, on établit une distinction très nette entre les tâches que doivent accomplir respectivement le personnel de bureau, le personnel des programmes et les cadres. Dans le secteur bénévole, où les syndicats sont rares, la répartition des tâches n'est pas aussi rigide : s'il y a un travail à exécuter, c'est la personne qui est libre à ce moment-là qui s'en charge.

Le protocole et le processus d'approbation en vigueur au gouvernement sont très complexes et difficiles à comprendre lorsqu'on n'en fait pas partie. En général, il y a de nombreux niveaux administratifs entre le personnel de première ligne et les cadres supérieurs, tant sur le plan régional que national. Par exemple, il faut obtenir une approbation écrite à chacun de ces paliers chaque fois que l'on doit rédiger une réponse à une lettre envoyée au ministre ou que l'on doit préparer des documents d'information. Non seulement c'est un processus qui prend beaucoup de temps, mais il peut aussi arriver que la version finale diffère totalement de la version initiale. Le processus d'approbation est généralement plus simple dans le secteur bénévole. Cependant, First Call étant une coalition dont les membres proviennent des quatre coins de la Colombie-Britannique, il est essentiel que tous les partenaires se prononcent sur les déclarations de principe et les questions stratégiques.

Souvent, les ministères et les organismes bénévoles qui ont des intérêts communs utilisent un langage et des acronymes assez semblables. Par contre, les définitions peuvent être différentes : le secteur bénévole a tendance à donner un sens le plus large et le plus général possible aux termes de façon à inclure un nombre maximal de personnes alors que le gouvernement fait le contraire. De plus, certains acronymes sont utilisés uniquement au gouvernement de sorte que le secteur bénévole n'en connaît pas la signification. J'ai également constaté que le gouvernement utilisait fréquemment la forme passive dans la rédaction de ses documents, tandis que le secteur bénévole employait un style plus direct. Par exemple, les fonctionnaires utilisent les termes « devrait », « pourrait » et « peut », alors que le secteur bénévole n'hésite pas à employer « doit ».

Les fonctionnaires considèrent souvent les organismes bénévoles comme des groupes d'intérêts spéciaux qui sont mal structurés, qui se plaignent toujours et qui ne sont pas conscients des priorités du gouvernement. C'était peut-être vrai autrefois, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les organismes bénévoles se sont regroupés, ils sont très bien structurés et ils soulèvent des enjeux qui touchent les services et les bénéficiaires.

## **7. Conclusion : Il est nécessaire que le secteur bénévole et le secteur public travaillent en partenariat à l'élaboration de politiques publiques.**

Dans le passé, les ministères n'ont pas assez associé les organismes bénévoles à leurs processus d'élaboration des politiques publiques. Souvent, les consultations gouvernementales étaient en fait des séances d'information au cours desquelles les organismes bénévoles étaient mis au courant des plans d'action que le gouvernement avait établis par rapport aux enjeux politiques existants. Au fil des années, les intervenants de ce secteur ont été consultés à maintes reprises sur différentes questions, mais ils ont toujours eu le sentiment qu'un bon nombre de leurs préoccupations profondes n'ont pas été prises en compte par le gouvernement. Il ne leur a pas été possible de déterminer dans quelle mesure le gouvernement a pris en considération les aspects qu'ils avaient soulevés ni de quelle manière il les a exploités pour qu'ils influent sur le processus d'élaboration des politiques.

Au cours des dernières années, le gouvernement a adopté une approche davantage axée sur la collaboration à l'égard de la consultation du secteur bénévole. Les organismes bénévoles peuvent exprimer leurs préoccupations communes et décrire les conséquences des décisions politiques sur la vie des gens en donnant des exemples concrets. Les responsables gouvernementaux n'ont pas le temps de lire des rapports volumineux ni des résultats détaillés de recherche. Pour retenir l'attention de ces responsables, les intervenants du secteur bénévole doivent s'efforcer de leur fournir des renseignements clairs et précis dont ils pourront facilement tenir compte au moment de prendre leurs décisions politiques.

Comme nous vivons à une époque où il est dans l'ordre des choses d'effectuer des compressions au chapitre des dépenses et de réduire les budgets des programmes et des services, il est important que le secteur bénévole n'abandonne pas la partie. Dans un tel contexte, on peut vite éprouver des sentiments de frustration et conclure que le gouvernement fait la sourde oreille. Il est nécessaire que les divers intervenants du secteur collaborent les uns avec les autres et qu'ils se concertent sur les actions à entreprendre. Ils doivent aussi, bien entendu, s'adresser aux responsables qui ont vraiment le pouvoir d'intervenir et continuer à cultiver les relations qu'ils ont établies.

De plus, le gouvernement doit faire appel à la participation des organismes bénévoles dès le début du processus d'élaboration des politiques pour qu'ils soient de véritables partenaires. Les intervenants du secteur bénévole veulent avoir la certitude que leurs préoccupations sont vraiment prises au sérieux par le gouvernement et qu'elles ne restent pas lettre morte. Souvent, les questions qu'ils soulèvent relèvent de plusieurs ministères et paliers

gouvernementaux. Ils ne devraient pas être obligés de se promener d'un ministère à l'autre, ou d'un palier de gouvernement à l'autre pour exposer leurs points de vue, ce qui nécessite beaucoup de temps et d'énergie. Ils ne veulent pas non plus qu'un ministère leur dise qu'il ne peut les aider à résoudre un problème donné parce que ce dernier est du ressort d'un autre ministère. Il est essentiel que des responsables de tous les ministères concernés participent aux consultations gouvernementales avec le secteur bénévole. Les fonds accordés par le gouvernement aux organismes bénévoles doivent principalement servir à la prestation de services ou à des projets et constituent rarement une source de financement de base pour leurs activités quotidiennes. Cette situation fait que les organismes sont vulnérables et qu'ils doivent alors effectuer de nombreuses démarches pour trouver des sources de financement durable. Le gouvernement doit inclure ce type de financement dans les contrats qu'il conclut avec le secteur bénévole, ce qui permettra alors aux divers intervenants de disposer des ressources dont ils ont besoin pour devenir de vrais partenaires du gouvernement dans le processus d'élaboration des politiques.

## 8. Bibliographie

CAMPAIGN 2000. *L'occasion de tenir nos promesses. Rapport sur une décennie de pauvreté des enfants au Canada*. Toronto, 2002.

Voir : [http://www.campaign2000.ca/ci/rep10\\_02/ECECreport10\\_02.pdf](http://www.campaign2000.ca/ci/rep10_02/ECECreport10_02.pdf)

FÉDÉRATION CANADIENNE DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE et ASSOCIATION CANADIENNE POUR LA PROMOTION DES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE. *90 % des Canadiens appuient un plan national pour les services de garde, 86 % veulent un système subventionné par l'État*. Communiqué. Ottawa, 2003.

CHILD CARE ADVOCACY FORUM. *Where are the Children?* Vancouver, janvier 2003.

CANADA. MINISTÈRE DES FINANCES. Budget 2003. Chapitre 4, Investir dans les familles et les collectivités canadiennes. Ottawa, 2003.

Voir : <http://www.fin.gc.ca/budget03/bp/bpc4f.htm>

CONSEIL FÉDÉRAL/PROVINCIAL/TERRITORIAL SUR LA REFORTE DE LA POLITIQUE SOCIALE. *Plan d'action national pour les enfants – élaboration d'une vision commune*. Ottawa, 1999.

Voir : [http://www.socialunion.gc.ca/nca\\_f.html](http://www.socialunion.gc.ca/nca_f.html)

CONSEIL FÉDÉRAL/PROVINCIAL/TERRITORIAL SUR LA REFORTE DE LA POLITIQUE SOCIALE. *La Prestation nationale pour enfants : Rapport d'étape 2000*. Ottawa, 2001.

Voir : <http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/NCB-progress2000/ftdm.html>

MINISTRES FÉDÉRAL, PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX RESPONSABLES DES SERVICES SOCIAUX. *Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants*. Toronto, 13 mars 2003.

Voir : [http://www.socialunion.gc.ca/elec\\_f.htm](http://www.socialunion.gc.ca/elec_f.htm)

FIRST CALL: BC CHILD AND YOUTH ADVOCACY COALITION. *First Call: Keys to Success, Building Awareness Through Dialogue and Action*. Vancouver, 2001.

FIRST CALL: BC CHILD AND YOUTH ADVOCACY COALITION. *Early Childhood Development in British Columbia: First Call's Framework for Action*. Vancouver, 2003.

Voir : [http://www.firstcallbc.org/publications/publications\\_home.htm](http://www.firstcallbc.org/publications/publications_home.htm)

GOUVERNEMENT DU CANADA. *Communiqué des Premiers ministres sur le développement de la petite enfance*. Ottawa, 2000.

Voir : [http://www.socialunion.gc.ca/news/110900\\_f.html](http://www.socialunion.gc.ca/news/110900_f.html)

HUMAN EARLY LEARNING PARTNERSHIP. *Helping Children Thrive*. Vancouver, 2003.

Voir : <http://www.earlylearning.ubc.ca>