Centre de collaboration nationale de la santé autochtone

National Collaborating Centre for Indigenous Health

EXPLORER LA COMPLEXITÉ LÉGISLATIVE DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA GARDE DES JEUNES ENFANTS POUR LES ENFANTS DES PREMIÈRES NATIONS

Denise Webb, Lisa Murdock, Regine Halseth*

Centre de collaboration nationale de la santé autochtone (CCNSA), *auteure-présentatrice

Contexte :

- Des programmes de qualité en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants (AGJE) peuvent contribuer à promouvoir la croissance et le développement sains des jeunes enfants des Premières Nations, en particulier lorsque les programmes et les services sont conçus, offerts et gérés par et pour les peuples et les communautés des Premières Nations.
- Selon des études, les enfants des Premières Nations qui fréquentent des programmes de la petite enfance dirigés par les Premières Nations sont plus susceptibles d'atteindre les étapes clés de la communication, par rapport aux enfants des Premières Nations qui ne fréquentent pas de programmes propres aux Premières Nations[1].
- L'AGJE relève de la compétence des provinces et des territoires (PT) au Canada. Chaque province et chaque territoire applique ses propres lois et règlements en matière d'AGJE afin de fixer des normes minimales pour les programmes, notamment en ce qui concerne les ratios et les qualifications du personnel, la nutrition et les activités quotidiennes.
- Les programmes d'AGJE qui respectent les règlements des PT peuvent devenir certifiés ou agréés et, par conséquent, être admissibles à un financement provincial et territorial (par exemple des subventions et des bourses) afin de soutenir l'accessibilité à ces programmes, leur abordabilité et leur capacité pour les exploitants, le personnel et les familles.
- Les programmes d'AGJE des Premières Nations dans les réserves ne relèvent pas de la compétence des PT et, par conséquent, des approches différentes sont adoptées pour réglementer, gérer et financer les programmes d'AGJE dans les réserves.
- Le gouvernement du Canada finance certains programmes d'AGJE dans les réserves, tels que le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves.
- En 2024, le gouvernement fédéral a publié la *Loi relative à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants au Canada*[2], qui garantit que les investissements fédéraux dans les programmes d'AGJE destinés aux peuples autochtones s'alignent sur le cadre d'AGJE autochtones[3].
- Le cadre autochtone d'AGJE établit neuf principes pour guider les systèmes d'AGJE dirigés par les Autochtones, y compris des ensembles distincts de principes pour les systèmes dirigés par les Premières Nations, les Inuits et les Métis.

Objectifs de la recherche :

- Clarifier les complexités législatives des lois et des règlements sur l'AGJE des PT qui ont une incidence sur le contrôle, la réglementation et la pertinence culturelle des programmes et services d'AGJE offerts sur les réserves pour les enfants des Premières Nations partout au Canada.
- Appuyer un partenariat de projet entre le CCNSA et le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations, qui vise à cerner les facteurs associés à la santé et au bien-être optimaux des enfants et des familles des Premières Nations et à renforcer les programmes d'AGJE destinés aux communautés des Premières Nations.

Méthodes :

- Examen de toutes les lois et de tous les règlements connexes en lien avec l'AGJE des PT, à l'exception du Nunavut, qui ne compte aucune communauté des Premières Nations sur son territoire.
- Examen de la littérature grise provenant des sites Web des gouvernements des PT, de Gale In Context: Canada, de publications du gouvernement du Canada, de LEGISinfo et de CanLII, en incluant les sources mentionnant des programmes d'AGJE dans les réserves.
- Extraction des éléments des programmes d'AGJE à partir des lois et règlements relatifs à l'AGJE, notamment :
  - les exigences en matière d'accréditation des programmes;
  - les ratios enfants/personnels;
  - les exigences en matière de qualification du personnel;
  - la participation des parents;
  - le financement des exploitants et du personnel.
- Examen des lois et des règlements relatifs à l'AGJE une deuxième fois afin d'en extraire les informations pertinentes aux sept principes du cadre des Premières Nations pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants[3].
- Organisation des constatations sous forme de tableaux et analyse de ces constatations au moyen d'une analyse narrative.

Principes du cadre des Premières Nations pour l'AGJE[3, p. 11] :

1. [Un système] de programmes et de services d'apprentissage et de garde des jeunes enfants des Premières Nations ancré dans les savoirs, les langues et les cultures distincts des Premières Nations et répondant à leurs priorités, besoins et responsabilités.
2. [Un système] d'apprentissage et de garde des jeunes enfants des Premières Nations contrôlé et dirigé par les Premières Nations, qui ont autorité et pouvoir décisionnel en matière d'élaboration de politiques, d'allocation de fonds et de gouvernance, dans un contexte de responsabilité réciproque.
3. Des programmes, des services et des mesures de soutien en matière d'apprentissage et de garde bien financés, diversifiés et de grande qualité, comme en témoignent les programmes axés sur l'apprentissage des enfants; des espaces physiques sont fournis, un leadership exercé par les Aînés, des employés bien formés et gagnant des salaires équitables et une participation des familles et de la communauté.
4. Les programmes et des services d'apprentissage et de garde disponibles, abordables, souples et adaptés aux besoins particuliers des enfants des Premières Nations et de leurs familles et comprenant des mesures de financement souples répondant aux besoins des communautés et offrant du soutien aux enfants et aux familles qui ont des besoins divers et exceptionnels.
5. Des programmes et des services transparents et responsables.
6. Une collaboration et des partenariats appuyant la mise en place d'un système coordonné et intégré de politiques, de programmes, de services et de mesures de soutien en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, dirigé par les Premières Nations, comprenant des liens à l'échelle nationale et régionale entre les ministères, les gouvernements, les nations et les secteurs concernés.
7. Un appui à l'échelle nationale, régionale et communautaire envers la capacité des Premières Nations, afin de mettre en place et d'orienter avec succès un système d'apprentissage et de garde des jeunes enfants des Premières Nations.

Results:

Tableau 1. Approches des provinces et des territoires (PT) en matière de réglementation des programmes d'AGJE sur les réserves

Réglementés par une loi PT	Réglementés en vertu d'une entente particulière dans la loi	Réglementés en vertu d'ententes conclues hors des lois
CB, QC	SK, ON, QC, YK	AB, MB, NB, ÎPÉ, TNL, TNO

Tableau 2. Comment le contrôle des Premières Nations dans l'AGJE est appuyé dans la loi PT

Soutien global (p. ex. soutien mentionné dans les objectifs de la législation, ses buts, ses intérêts)	Participation des Premières Nations aux conseils d'administration des programmes d'AGJE	Consultation et influence des communautés de Premières Nations dans la prise de décision	Respect de l'autonomie gouvernementale, des accords sur les revendications territoriales et des lois des Premières Nations
YK, ON	YK, QC	CB, ON, QC	YK, CB, ON

Tableau 3. Pertinence culturelle dans la loi PT, fondée sur les principes du cadre des Premières Nations pour l'AGJE

PT	Loi sur l'AGJE	Principes des Premières Nations pour l'AGJE visés par la loi sur l'AGJE	Résumé des principes
CB	*Community Care and Assisted Living Act : Règlement sur les permis des services de garde*	Principes nos 2 à 3, 5, 7	2 à 5, 7
	Community Care and Assisted Living Act	no 5	
	Early Learning and Child Care Act	nos 3 à 5, 7	
	Early Learning and Child Care Regulation	no 4	
AB	*Early Learning and Child Care Act*	nos 1, 3 à 5	1, 3 à 5
	Early Learning and Child Care Regulation	nos 3, 5	
SK	*Loi sur la garde d'enfants*	nos 3, 5, 7	2 à 5, 7
	Règlement de 2015 sur les garderies d'enfants	nos 2 à 5, 7	
MB	*Loi sur la garde d'enfants*	nos 3 à 5, 7	3 à 5, 7
	Loi sur la garde d'enfants : Règlement sur la garde d'enfants	nos 3 à 5, 7	
ON	*Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance*	nos 1 à 5, 7	1 à 5, 7
	Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance : Règlements	nos 2 à 3, 5, 7	
	Loi de 2014 sur la garde d'enfants et la petite enfance : Règlement – Financement, partage des coûts et aide financière	no 4, 7	
QC	*Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*	nos 1 à 4, 7	1 à 5, 7
	Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance : Règlement sur la contribution réduite	no 4	
	Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance : Règlement sur la contribution réduite	nos 3, 5	
NB	*Loi sur les services à la petite enfance*	nos 3 à 5	1, 3 à 5, 7
	Loi sur les services à la petite enfance : Règlement sur les permis	nos 1, 3, 5	
	Loi sur les services à la petite enfance : Règlement sur les subventions et les prestations de garderie	nos 3 à 4, 7	
NÉ	*Early Learning and Child Care Regulations*	nos 3 à 5	3 à 5
ÎPÉ	*Early Learning and Child Care Act*	nos 3, 5	3, 5
	Early Learning and Child Care Act Regulations	nos 3, 5	
TNL	*Loi sur la garde des enfants*	no 5	1, 3, 5
	Règlement de 2015 sur les garderies d'enfants	nos 1, 3, 5	
YK	*Loi sur la garde des enfants*	nos 1 à 3, 5, 7	1 à 5, 7
	Règlement concernant les programmes de garderie	nos 1, 3, 5	
	Règlement concernant le programme d'aide financière pour services de garde	no 4	
TNO	*Early Learning and Child Care Act*	no 5	1, 3 à 5, 7
	Early Learning and Child Care Regulations	nos 1, 3 à 4, 7	

Remarque : Les tableaux ont été adaptés de Webb (2025)[4]
Remarque : Les acronymes suivants sont utilisés dans cette affiche pour désigner les provinces et les territoires inclus dans cette étude : Colombie-Britannique (CB), Alberta (AB), Saskatchewan (SK), Manitoba (MB), Ontario (ON), Québec (QC), Nouveau-Brunswick (NB), Nouvelle-Écosse (NÉ), Île-du-Prince-Édouard (ÎPÉ), Terre-Neuve-et-Labrador (TNL), Yukon (YK) et Territoires du Nord-Ouest (TNO).

Résumé des principales constatations :

- Toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception de la NÉ, ont mis en place des mécanismes permettant d'appliquer leurs règlements en matière d'AGJE qui peuvent s'appliquer aux programmes des Premières Nations dans les réserves, ouvrant ainsi la voie à l'octroi de permis par les PT et au financement qui en découle pour le personnel, les exploitants et/ou les familles des programmes d'AGJE.
- Les lois à cet effet au YK, en CB, en ON et au QC contiennent des dispositions visant à soutenir à des degrés divers le contrôle des Premières Nations sur les programmes d'AGJE, allant d'une expression générale de soutien à la gouvernance des Premières Nations et à la participation obligatoire de celles-ci aux conseils d'administration des programmes d'AGJE (voir le tableau 2).
- Toutes les provinces et tous les territoires ont dans leurs lois sur l'AGJE des dispositions qui s'alignent sur les troisième et cinquième principes du cadre des Premières Nations pour l'AGJE, souvent par le biais d'exigences relatives aux programmes quotidiens et aux résultats d'apprentissage (no 3) et au partage obligatoire d'informations avec les parents (no 5).
- Aucune compétence ne contenait de dispositions explicites s'alignant sur le sixième principe du cadre des Premières Nations pour l'AGJE, car peu d'éléments probants relatifs à la collaboration intergouvernementale visant à soutenir les systèmes dirigés par les Premières Nations ont été relevés et il a été constaté que les programmes d'AGJE fonctionnaient en grande partie séparément des autres ministères.
- Aucune compétence ne contenait de dispositions prévoyant le leadership des Aînés ou des gardiens du savoir des Premières Nations dans les programmes d'AGJE – un aspect essentiel du troisième principe du cadre des Premières Nations pour l'AGJE.
- Les autres principes étaient souvent abordés dans les lois des PT sur l'AGJE par :
  - des objectifs pour les programmes éducatifs ou des lois sur l'AGJE en général (no 1);
  - des mécanismes visant à partager ou à transférer le contrôle de l'AGJE aux communautés des Premières Nations (no 2);
  - des aides financières aux programmes d'AGJE pour les familles des Premières Nations (no 4);
  - des subventions pour le recrutement et la rétention de personnel des programmes d'AGJE et pour le renforcement de la capacité de ces programmes (no 7).

Implications :

- Les Ententes pancanadiennes sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants[5] conclus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des PT accompagnent la *Loi relative à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants au Canada* et exigent des partenariats collaboratifs avec les communautés autochtones afin d'offrir des services d'AGJE abordables, de haute qualité et adaptés à la culture.
- Cette étude donne un aperçu de ce qui existe et de ce qui n'existe pas dans les lois des PT sur l'AGJE, ce qui peut, à son tour, être mis à profit pour combler les lacunes, orienter le travail collaboratif dans le cadre des Ententes pancanadiennes sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants et appuyer les initiatives d'AGJE dirigées par les Premières Nations afin de mieux servir les enfants et les familles des Premières Nations vivant dans les réserves.

Conclusion :

- Cette étude a examiné les complexités législatives de l'AGJE pour les enfants des Premières Nations, en partant du principe que les programmes d'AGJE dirigés et conçus par les Premières Nations favorisent l'amélioration des résultats en matière d'apprentissage et de développement de la petite enfance pour les enfants des Premières Nations.
- Les constatations de cette étude sont complémentaires et visent à soutenir l'exploration qualitative du CCNSA sur les concepts des Premières Nations en matière de programmes d'AGJE de qualité pour les enfants des Premières Nations vivant dans les réserves[6].

Bibliographie (en anglais seulement) :

1. First Nations Information Governance Centre (FNIGC). (2016). *Now is the time: Our data, our stories, our future. The National report of the First Nations regional early childhood, education, and employment survey.* https://fnigc.ca/wp-content/uploads/2020/09/fnigc_fnreees_national_report_2016_en_final.pdf
2. *Canada Early Learning and Child Care Act,* S.C. 2024, c. 2.
3. Employment and Social Development Canada (ESDC). (2018). *Indigenous early learning and child care framework.* Government of Canada.
4. Webb, D. (2025). *Exploring the legislative complexity of ELCC for First Nations children*. National Collaborating Centre for Indigenous Health.
5. Government of Canada. (2023). *Early learning and child care agreements.* https://www.canada.ca/en/early-learning-child-care-agreement/agreements-provinces-territories.html
6. National Collaborating Centre for Indigenous Health (NCCIH). (forthcoming). *Quality care and young First Nations children: An exploration of optimal learning and development in early childhood settings on reserve.* NCCIH.

Pour en savoir plus sur ce sujet, rendez-vous sur ccnsa.ca

Tous les documents du CCNSA sont offerts gratuitement et peuvent être reproduits en totalité ou en partie, accompagnés de mentions adéquates de la source et de la citation. Il est possible d'utiliser tous les documents du CCNSA à des fins non commerciales seulement. Merci de nous informer de l'utilisation que vous faites de nos documents afin de nous permettre d'évaluer l'étendue de leur portée.

Centre de collaboration nationale de la santé autochtone
National Collaborating Centre for Indigenous Health

POUR DE PLUS AMPLES RENSEIGNEMENTS : 1 250 960-5250
UNIVERSITY OF NORTHERN BRITISH COLUMBIA CCNSA@UNBC.CA
3333, UNIVERSITY WAY, PRINCE GEORGE (C.-B.) V2N 4Z9 CCNSA.CA

© 2025 Centre de collaboration nationale de la santé autochtone (CCNSA). Cette publication a été financée par le CCNSA et a été rendue possible grâce à une contribution financière d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) et de l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC). Les opinions exprimées dans le présent document ne représentent pas nécessairement le point de vue de l'EDSC ou de l'ASPC.

Financé par le gouvernement du Canada par le biais du Programme Apprentissage et la garde des jeunes enfants – Recherche et Données

Canada

ISBN (format en ligne) : 978-1-77368-754-4