



Document d'orientation n° 9

Mai 2020

**Concilier les intérêts des enfants et les intérêts économiques durant la pandémie de COVID-19 :
leçons tirées de familles de Brandon (Manitoba)**



Le projet du Système inclusif de services à la petite enfance (SISPE)

Le présent exposé de politique a été rédigé par :

Breanna Lawrence, professeure adjointe, Université de Brandon, et collaboratrice dans le cadre du projet du Système inclusif de services à la petite enfance (SISPE);

Kathryn Underwood, professeure, Université Ryerson, et directrice du projet du Système inclusif de services à la petite enfance (SISPE);

Patty Douglas, professeure adjointe, Université de Brandon, et cochercheuse dans le cadre du projet du Système inclusif de services à la petite enfance (SISPE).

Le projet du SISPE est un partenariat pluriannuel qui cherche à comprendre comment les institutions sont constituées dans notre société dans le but d'organiser les enfants et leur famille. Ce projet porte tout particulièrement sur le handicap vécu durant l'enfance dans le contexte de la famille, de la collectivité et de la société.

Le SISPE est financé par le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et par l'Université de Brandon. Pour en savoir plus à propos du SISPE et de nos partenariats, et pour prendre connaissance d'autres publications du SISPE, visitez notre site Web :

<https://www.ryerson.ca/systeme-inclusif-services-petite-enfance/>

Funded by SSHRC/CRSH | Partnership Grant #895-2018-1022



Conseil de recherches en sciences humaines du Canada



Ryerson
University

Introduction

Il existe depuis longtemps une tension dans la lutte pour les services de garde universels entre l'argument selon lequel ils sont nécessaires dans le cadre d'une stratégie économique et celui selon lequel ils sont essentiels dans le cadre d'une stratégie visant à favoriser le développement de l'enfant (Prentice, 2009). Les pandémies mettent au jour les valeurs d'une société. Le présent exposé de politique examine les communications du ministère des Familles du Manitoba pour illustrer la façon dont sont compris les services de garde et d'autres services d'éducation, de soins et d'intervention auprès de la petite enfance. Ces directives sont analysées au moyen des données du projet du Système inclusif de services à la petite enfance (SISPE), lequel est une étude longitudinale en cours depuis 2014 au sein de plusieurs collectivités du Canada qui vise à comprendre l'expérience des familles qui ont de jeunes enfants. Depuis 2018, nous interviewons des familles qui accèdent à des services pour leurs jeunes enfants handicapés à Brandon, dans le sud-ouest du Manitoba. En nous fondant sur les données existantes issues d'entrevues, nous offrons des recommandations stratégiques du point de vue des familles, alors que les services sont rétablis après avoir été interrompus durant la pandémie. Dans la perspective de favoriser l'inclusion au maximum, alors que les restrictions sont levées et que l'économie reprend de la vigueur, le présent exposé de politique examine l'incidence de la crise sur l'inclusion de la petite enfance et formule des recommandations qui pourraient être appliquées dans le cadre de la réorganisation des services.

La réaction du Manitoba à la pandémie de COVID-19

Depuis le début de la pandémie de COVID-19, le gouvernement du Canada ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux s'emploient à réduire au minimum les répercussions de cette menace sur la santé publique, l'économie et la société (gouvernement du Canada, 2020). Cherchant avant tout à contenir la pandémie de COVID-19, les gouvernements placent souvent les services de garde d'enfants au premier plan des communications, en mettant l'accent sur les besoins des travailleurs. Depuis longtemps, le gouvernement manitobain encourage le développement des jeunes enfants, ce qui le place dans une position favorable pour s'assurer que les besoins en matière de garde sont pris en compte dans la province. Par ailleurs, selon les responsables du Programme de soutien à l'inclusion relatif à la garde d'enfants, mis en œuvre depuis les années 1980 pour appuyer le secteur de la garde d'enfants, le Manitoba devrait être prêt à aider toutes les familles et leurs enfants (gouvernement du Manitoba, 2013). Depuis la mi-avril, certaines garderies manitobaines ont ouvert leurs portes pour appuyer les travailleurs essentiels (ce groupe ayant été défini de plusieurs façons à mesure que les établissements fermaient en raison de la pandémie). Ces garderies fonctionnent à capacité réduite et adoptent des mesures de santé publique (gouvernement du Manitoba, 2020).

À l'instar des autres gouvernements du pays, le gouvernement du Manitoba réagit à la pandémie mondiale de COVID-19 en publiant régulièrement des directives. À la suite des répercussions locales de la pandémie, le ministère des Familles, qui régit les services de garde d'enfants, les services sociaux et les services aux personnes handicapées, communique régulièrement les changements qui en découlent (ministère des Familles, 2020). Dès le début, les priorités établies dans les

décrets sont conformes aux directives diffusées partout au pays qui préconisent la distanciation physique et le confinement. Ces directives ont pour but d'empêcher la transmission du virus au sein de la collectivité. On planifie relancer l'économie, alors que le Manitoba et les autres gouvernements provinciaux, territoriaux et des Premières Nations mettent actuellement en œuvre une approche progressive.

Pourquoi l'économie et le développement de l'enfant sont des domaines d'intérêt interdépendants

Les communications liées aux garderies ont mis l'accent sur la nécessité d'offrir des services de garde pour les enfants des travailleurs de la santé et d'autres travailleurs essentiels. La nécessité de protéger du virus le personnel des garderies et les enfants qui les fréquentent, et la situation des garderies qui doivent fermer leurs portes et faire face à des difficultés financières en raison du petit nombre d'enfants inscrits et des revenus réduits constituent aussi une réalité qui n'est pas entièrement abordée dans les communications. Au cours de la pandémie, le maximum d'enfants permis dans les garderies au service des travailleurs de la santé de première ligne s'élève à 16, et cet état de choses se poursuivra vraisemblablement pendant un certain temps (ministère des Familles, 2020).

Au Manitoba, bon nombre des mesures économiques qui ont été adoptées sont austères (Brown, 2020). Les budgets des services publics ont été considérablement comprimés et les dépenses gouvernementales réduites dans le but de gérer la dette contractée durant la pandémie (Hajer et Fernandez, 2020). Les mesures d'austérité sont liées aux taux accusés de pauvreté infantile (Kaplanoglou et Rapanos, 2018; Ridge, 2013). L'incidence de l'interruption des services en raison de la COVID-19 variera d'une famille à l'autre. Les revenus, le logement, l'emploi, le nombre d'enfants dans chaque famille ainsi que les handicaps influeront tous

sur le niveau de perturbation sociale touchant les familles et les enfants.

Recommandation n° 1

Reconnaître l'importance des services de garde pour les enfants et non seulement pour les familles et l'économie. L'incidence de l'interruption des services sur le développement se fera sentir différemment au sein de la population; les enfants handicapés et les enfants vulnérables seront sans doute les plus touchés.

Ce que les familles de Brandon peuvent nous enseigner

À Brandon, comme dans la plupart des autres villes canadiennes, un pourcentage seulement des enfants fréquentent des garderies autorisées, soit 17,8 % des enfants de la province (âgés de 0 à 12 ans) et 23 % des enfants (âgés de 0 à 5 ans) (Childcare Resource and Research Unit, sans date). La pénurie de garderies se poursuit durant la pandémie. Il n'y a pas assez de places pour les enfants de tous les travailleurs qui ont fait une demande, de sorte que le gouvernement permet également aux éducateurs de la petite enfance d'offrir des services de garderie chez eux aux travailleurs essentiels ou de première ligne. Les subventions et les places pour les services de garde sont souvent réservées aux familles dont les parents travaillent. Le besoin de places de garde requis pour que les familles puissent travailler sera très important lorsque l'économie reprendra de la vigueur, mais, d'après notre recherche, les garderies n'accepteront pas toutes de recevoir tous les enfants ou elles ne seront pas toutes disposées à le faire.

Les responsables des places de garde qui sont disponibles doivent s'assurer que tous les enfants ont une chance égale d'y accéder, alors que de nouvelles restrictions et politiques sont mises en œuvre. Même si les garderies sont

ouvertes, la plupart des autres programmes destinés aux familles et aux enfants handicapés, notamment les services de développement, la prise en charge des cas, les programmes pour enfants autistes, le personnel-ressource et les aides, sont tous considérés comme non essentiels. Avant la pandémie de COVID-19, nous avons entendu dire que certaines garderies étaient mieux outillées que d'autres pour venir en aide aux enfants handicapés.

Depuis toujours, les travailleurs et les programmes au service des enfants handicapés sont sous-financés (Seiff, 2019). Dans la conjoncture économique, les garderies sont reconnues comme jouant un rôle central pour permettre aux parents de retourner au travail. Cependant, les garderies ne servent pas uniquement les intérêts économiques d'une société. Elles sont aussi importantes pour les enfants. Au Manitoba, le Programme de soutien à l'inclusion relatif à la garde d'enfants vise à appuyer toutes les garderies, mais nos entrevues laissent entendre qu'un certain nombre de garderies et de programmes pour la petite enfance appuient les familles de façon plus active. De plus, la plupart des familles ont recours à plusieurs programmes tels que les programmes de rééducation de la parole et du langage, de soins de santé et de soutien aux familles.

En interviewant des familles de Brandon, nous avons constaté que pour de nombreux enfants, la garderie et les autres programmes pour la petite enfance constituent un lieu essentiel à leur développement, en particulier sur les plans langagier et social. Toutefois, les garderies ne peuvent à elles seules répondre aux besoins en matière d'éducation de la petite enfance et aux besoins des familles. Outre les garderies, le système de services à la petite enfance comprend un ensemble standard d'interventions pour lesquelles les familles doivent faire des démarches et qui suit un schéma normatif qui pousse les familles à adopter une approche développementale qui ne correspond pas nécessairement à leur vision du monde (Underwood, Frankel, Parekh et Janus, 2019).

C'est pourquoi il importe que les familles aient accès à des soutiens communautaires qui vont de pair avec leur vision du monde. Nos entrevues révèlent que cela revêt une importance particulière pour les familles autochtones et les familles d'enfants handicapés.

Recommandation n° 2

Reconnaître que le système d'éducation et de garde de la petite enfance va au-delà de la garderie. Les programmes préscolaires, le soutien aux familles, les visites à domicile et les programmes d'intervention précoce comme la rééducation de la parole et du langage sont essentiels à l'intérieur de ce système. En raison de la pandémie, bon nombre de ces programmes ont interrompu non seulement les services en personne, mais aussi les processus d'accueil et de mise sur une liste d'attente. Les modèles de prestation de services actuels doivent donc être réévalués immédiatement.

Leçons que nous enseignent les enfants handicapés

À l'heure actuelle, les personnes handicapées sont particulièrement vulnérables du fait qu'elles pourraient présenter des affections sous-jacentes et faire l'objet de discrimination en ce qui a trait à l'accès aux services de santé (Sisti, Stramondo et Shaul Bar Nissim, 2020). Le modèle de prestation des services en milieu rural qui s'applique presque partout au Manitoba, y compris à Brandon, exige que de nombreuses familles se déplacent pour accéder aux services de spécialistes et à d'autres services de santé. Pour de nombreuses familles, cela peut retarder les rendez-vous et les soins.

Vu les listes d'attente qui existaient avant la COVID-19 pour ce qui est des évaluations, la pandémie influera sans doute également sur les priorités en matière d'accès au système. Par

ailleurs, selon le modèle de prestation des services actuel, les familles en milieu rural doivent se déplacer davantage par rapport aux familles en milieu urbain. Il se peut également que les professionnels de la santé doivent se rendre dans plusieurs régions rurales une fois que les services non essentiels reprendront, ce qui présente des risques tant pour les familles que pour les travailleurs de la santé. Ce modèle de prestation de services signifie que les familles en milieu rural devront se rendre dans un centre urbain, en l'occurrence à Winnipeg, voire hors province, d'après nos entrevues, pour ce qui est des rendez-vous avec des spécialistes qui, avant la COVID-19, étaient jugés essentiels aux diagnostics utilisés pour déterminer l'accès aux services locaux. Pour certaines familles, les retards engendrés par la situation pourraient signifier qu'elles n'ont pas du tout accès aux services ou que ces derniers sont moins efficaces, compte tenu de la rapidité du développement chez les jeunes enfants. Ces conséquences sont propres aux collectivités rurales et ont une incidence disproportionnée au sein des collectivités autochtones.

Recommandation n° 3

Reconnaître les risques disproportionnés associés à l'interruption et à la réduction des services en raison de la pandémie pour les enfants qui doivent accéder à plusieurs services. Ces risques impliquent une perturbation susceptible de nuire au développement des enfants ainsi que la nécessité pour les familles qui accèdent aux services de se déplacer davantage hors de leur collectivité et les risques liés au contact en face à face avec plusieurs professionnels lorsque les services en personne seront de nouveau offerts.

Conclusion

La COVID-19 fait peser une menace sur la santé, l'économie et la vie sociale des collectivités du monde entier. Au Manitoba, l'état

d'urgence a été déclaré à l'échelle provinciale le 20 mars 2020, en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Depuis, les services ont été adaptés conformément aux décrets en matière de santé publique. Les services de garde d'enfants ont rapidement été modifiés à la suite des directives et des communications en matière de santé du ministère des Familles, ce qui illustre l'effet des services de garde sur plusieurs domaines, dont l'économie, la participation de la main-d'œuvre, les soins de santé et les services aux personnes handicapées. Nos entrevues révèlent que l'organisation à l'échelle provinciale de ces services en services essentiels et non essentiels, ruraux et urbains, pour la population générale et pour les personnes handicapées, a une incidence sur les collectivités, les familles et les enfants.

La pandémie a exacerbé la tension qui existe entre les services de garde en tant que stratégie économique et les services de garde en tant que stratégie essentielle pour favoriser le développement des enfants. La relance actuelle du processus constitue une occasion de réexaminer les directives et de les recentrer sur l'importance des services de garde pour les enfants, et non seulement pour les familles et l'économie. Les services étant maintenant offerts en ligne en raison des directives en matière de distanciation physique, certains facteurs importants pourraient maintenant être pris en compte immédiatement, dont l'adoption des modèles de prestation de services flexibles requis pour bien servir les régions rurales. De plus, les familles recherchent avant tout des occasions de maximiser l'inclusion et de retrouver l'accès aux services qui étaient considérés comme essentiels avant la pandémie.

Les programmes existants pourraient maintenant être élargis, au lieu d'être réduits, pour mieux répondre aux besoins changeants des enfants et de leurs familles respectives. Les leçons que nous avons apprises des familles de Brandon et pendant la réduction ou l'interruption des services ou dans le cadre de modèles de prestation de services de recharge fournissent

des renseignements précieux dont nous devrions tenir compte dans la réorganisation actuelle des services. Nous considérons la reprise des services comme une occasion de les adapter à une « nouvelle normalité » et d'en renouveler les raisons d'être et les axes d'intervention. À l'approche de la saison estivale, les familles envisagent déjà l'automne, ce qui, pour plusieurs, signifie la transition vers l'école. On ignore encore comment les écoles fonctionneront, mais on sait que pour les enfants handicapés qui entreront en maternelle ou au jardin d'enfants, les familles ont été informées de l'importance capitale des programmes destinés à la petite enfance pour réussir à l'école. Dans le cadre de notre étude longitudinale, nous avons la chance de demeurer en contact avec les familles tout au long de cette situation en constante évolution.

Citer le présent exposé de politique comme suit :

Lawrence, B., Underwood, K., et Douglas, P. (2020). Document d'orientation n° 9 : Concilier les intérêts des enfants et les intérêts économiques durant la pandémie de COVID-19 : leçons tirées de familles de Brandon, au Manitoba. Projet du Système inclusif de services à la petite enfance (SISPE).

Bibliographie

Childcare Resource and Research Unit.

Trouver des services de garde de qualité : Guide à l'intention des parents (Manitoba), s.d. <https://servicesdegardeequalite.ca/>

Ministère des Familles. Manitoba Families COVID-19 Notices and Circulars, 2020. <http://www.manitoba.ca/covid19/infomanitobans/famcirculars.html#elcc> (en anglais seulement)

Gouvernement du Canada. Le gouvernement du Canada se mobilise contre la COVID-19, 2020. <https://www.canada.ca/fr/sante>

publique/services/maladies/2019-nouveau-coronavirus/reponse-canada/gouvernement-canada-prend-mesures-concernant-covid-19.html

Gouvernement du Manitoba. Guide du Programme de soutien à l'inclusion, 2013.
https://www.gov.mb.ca/fs/childcare/resources/pubs/inclusion_support_program_guide.fr.pdf

Gouvernement du Manitoba. Services de garde d'enfants pendant la pandémie de COVID-19, 2020.
<https://www.gov.mb.ca/covid19/infomanitobans/childcare.fr.html>

Prentice, S. High Stakes: The “Investable” Child and the Economic Reframing of Childcare, *Signs*, 34(3) (Printemps 2009), 2009, p. 687-710.

Seiff, J. When it comes to inclusion for kids with special needs, Manitoba's schools need improvement, *CBC news*, 20 octobre 2018.
<https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/opinion-manitoba-special-needs-education-1.4869364> (en anglais seulement)

Sisti, D., J. Stramondo et H. Shaul Bar Nissim. Fair Resource Allocation During the COVID-19 Pandemic: The Case for People with Disabilities and Equality of Consideration, Ruderman Foundation, 2020.
https://rudermanfoundation.org/white_paper_s/fair-resource-allocation-during-the-covid-19-pandemic/ (en anglais seulement)